

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Modul 1b, Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen ; Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin); infas - Institut für Angewandte Sozialwissenschaft GmbH. (2006). *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Modul 1b, Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen ; Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F356b). Bonn u.a.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-265087>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Bericht 2006 für das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

Juni 2006



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission

***Modul 1b:
Förderung beruflicher Weiterbildung
und Transferleistungen***

Projekt-Nr. 17/04

Az.: I A 2 – 02 08 15

Ausführendes Konsortium:

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
(IZA)
Schaumburg-Lippe-Str. 7-9
53113 Bonn

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
(DIW Berlin)
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Institut für angewandte Sozialwissenschaft
(infas)
Friedrich-Wilhelm-Str. 18
53113 Bonn

Kontakt

Dr. Hilmar Schneider
Direktor für Arbeitsmarktpolitik
Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Postfach 7240
53072 Bonn
Telefon: 0228 / 38 94 220
Fax: 0228 / 38 94 180
Email: schneider@iza.org
www.iza.org

Beteiligte Wissenschaftler

DIW

Karl Brenke

Arne Uhlendorff

Prof. Dr. Axel Werwatz

infas

Folkert Aust

Ralph Cramer

Dr. Reiner Gilberg

Doris Hess

Birgit Jesske

Karen Marwinski

Angela Prussog-Wagner

Dr. Helmut Schröder

Menno Smid

Angelika Steinwede

Dr. Jacob Steinwede

IZA

Dr. Lutz Kaiser

Ulf Rinne

Dr. Hilmar Schneider

Marc Schneider

Zhong Zhao, Ph.D.

Gliederung

	Verzeichnis der Abkürzungen	8
	Verzeichnis der Übersichten	12
1	Einleitung	15
2	Die Reform der Förderung der beruflichen Weiterbildung	17
2.1	Chronologie der Reformschritte	17
2.2	Zugang zu FbW-Maßnahmen: Der Bildungsgutschein	19
2.3	Zugang zu FbW-Maßnahmen: 70-%-Erfolgsprognose und Maßnahmenzertifizierung	20
2.4	Leistungsbezug und FbW-Maßnahmen	22
3	Literatursurvey: Mikro-ökonomische Evaluationsstudien über geförderte berufliche Weiterbildung in Deutschland	25
3.1	Fragestellung	25
3.2	Datengrundlagen	26
3.3	Die Studien im Überblick	28
3.3.1	Weiterbildung in Ostdeutschland	28
3.3.2	Weiterbildung in Westdeutschland	33
3.4	Zwischenfazit	36
4	Deskriptive Analyse der Teilnehmerstruktur und -entwicklung	37

5	Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung: Umsetzung und Auswirkungen (Implementationsanalyse)	43
5.1	Der thematische Rahmen der Implementationsanalysen zur FbW-Reform.....	43
5.2	Eine veränderte geschäftspolitische Ausrichtung der Agenturen	43
5.3	Bewertung des Bildungsgutscheins in den Agenturen	48
5.4	Die Ausgabepraxis in den Agenturen	52
5.5	Probleme mit der 70%-Regel und Ausgabekriterien	53
5.6	Generelle Umsetzungsprobleme der Reform in den Agenturen.....	56
5.7	Praxis der Hilfestellungen bei der Suche nach Bildungsträgern in Agenturen.....	58
5.8	Summarische Bewertungen bei Agenturen und Bildungsträgern	60
5.9	Veränderungen in der Bildungsträgerlandschaft: Der Schwund der FbW	62
5.10	Bewertungen aus Teilnehmersicht	66
5.11	Die veränderte Qualitätssicherung bei FbW-Maßnahmen.....	67
5.12	Organisationsmuster und erste Zertifizierungserfahrungen bei den fachkundigen Stellen	68
5.13	Zertifizierungskriterien der fachkundigen Stellen.....	71
5.14	Qualitätssicherung nach der Zertifizierung: Kritischer Ausblick zur Kooperation zwischen Agenturen und fachkundigen Stellen.....	74
5.15	Schlussfolgerungen: Notwendigkeit eines überinstitutionellen Bildungsportals.....	78
5.16	FbW im Rechtskreis des SGB II: Zielfindungsprozesse in den ARGEen.....	79
5.17	Umsetzungsprobleme in den ARGEen.....	86
5.18	Ausgabekriterien und 70%-Regel in den ARGEen.....	90
5.19	Hilfestellungen bei der Suche nach Bildungsträgern in ARGEen	94

6	Quantitative Wirkungsanalyse für FbW.....	96
6.1	Ziele und Grundlagen der Wirkungsanalyse	96
6.2	Datengrundlagen.....	99
6.2.1	Verwaltungsdaten der BA.....	100
6.2.2	Datenbasis der Zusatzbefragung	102
6.2.3	Das Matching-Verfahren.....	102
6.3	Konkrete Untersuchungsdimensionen und Fragestellungen	104
6.4	Beschreibung von Teilnehmer-Strukturen vor und nach der FbW-Reform	105
6.4.1	Strukturunterschiede der FbW-Teilnehmer	105
6.4.2	Timing bis zum Maßnahmebeginn und Maßnahmedauer.....	108
6.4.3	Bildungsgutscheine und Vergabepaxis in der Nachreformphase	111
6.5	Konzeption und Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse....	114
6.5.1	Beschäftigungswahrscheinlichkeiten.....	115
6.5.2	Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten	119
6.5.3	Unterstützungswahrscheinlichkeiten	120
6.5.4	Verbleibswahrscheinlichkeiten	122
6.5.5	Parametrische Übergangsratenmodelle.....	124
6.5.6	Quantifizierung von Qualitäts- und Selektionseffekt	129
6.5.7	Einkommenseffekte	134
6.6	Konzeption und Ergebnisse der Effizienzanalyse	136
6.6.1	Kosten-Nutzen-Analysen in der Literatur	136
6.6.2	Methodologie und Datenaufbereitung	138
6.6.3	Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Bilanz	140
7	Die Reform der Transferleistungen.....	145
7.1	Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen	145
7.2	Übergang vom Strukturkurzarbeitergeld zum Transferkurzarbeitergeld	146
8	Deskriptive Analyse zur Entwicklung von Transferleistungen.....	149

9	Neuausrichtung von Transferleistungen (Implementationsanalyse)	163
9.1	Fragestellungen	163
9.2	Probleme der Umsetzungspraxis aus Sicht der Agenturen	164
9.2.1	Generelle Einschätzungen zur Transferpolitik.....	164
9.2.2	Einbindung der Agenturen bei Transfermaßnahmen (nach § 216a).....	166
9.3	Die Umsetzungspraxis bei TransferKuG	171
9.3.1	Prinzipielle Einschätzungen zum TransferKuG bei Transfergesellschaften und Arbeitsagenturen	171
9.3.2	Einzelne operative Aspekte	176
9.3.3	Förderungsspektrum und Qualitätssicherung aus Sicht der Agenturen	186
9.3.4	Erfahrungen aus der Sicht abgebender Betriebe und von Leistungsbeziehern.....	189
9.3.5	Zusammenfassung	196
10	Konzeption und Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse zu Transferleistungen	199
10.1	Ziele und Grundlagen der quantitativen Wirkungsanalyse	199
10.2	Die Wirkung von Transferkurzarbeitergeld	200
10.2.1	Datengrundlage	200
10.2.2	Matching	204
10.2.3	Teilnehmer-Strukturen und Programminhalte	206
10.2.4	Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse	208
10.3	Die Wirkung von Transfermaßnahmen.....	213
10.3.1	Datengrundlage	213
10.3.2	Matching	216
10.3.3	Teilnehmer-Strukturen und Programminhalte	217
10.3.4	Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse	219
10.4	Zusammenfassung.....	221
11	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	223
11.1	Die Reform im Bereich der Förderung beruflicher Weiterbildung ...	223
11.2	Die Reform im Bereich der Transferleistungen	232
12	Literatur	235

Anhang A	Methodenbericht der qualitativen Erhebungen
Anhang B	Methodenbericht der quantitativen Erhebungen
Anhang C	Analyseframeworks der Implementationsanalyse
Anhang D	Dokumentation der verwendeten Matching-Verfahren
Anhang E	Definition der Evaluationskriterien
Anhang F	Dokumentation der Designgewichtung bei der Berechnung von Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeits- und Unterstützungswahrscheinlichkeiten
Anhang G	Grafischer Vergleich von Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeits- Unterstützungs- und Verbleibswahrscheinlichkeiten zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern
Anhang H	Schätzergebnisse der parametrischen Übergangsratenmodelle auf Basis der Verwaltungsdaten der BA
Anhang I	Einkommenseffekte
Anhang J	Dekomposition des Reformeffektes in Qualitäts- und Selektionseffekt
Anhang K	Ergebnisse der Effizienzanalyse
Anhang L	Transferleistungen
Anhang M	Struktur und Entwicklung der FbW-Teilnahme
Anhang N	Analyse der Teilnehmerstruktur vor und nach der FbW-Reform auf Basis der Verwaltungsdaten der BA

Verzeichnis der Abkürzungen

A2LL	Software zur Bearbeitung der Anträge für Arbeitslosengeld II
AA	Arbeitsagentur, -en
AB	Arbeitsberater
abH	ausbildungsbegleitende Hilfen nach § 240 SGB III
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs	Absatz
a.F.	alte Fassung
ALG	Arbeitslosengeld
Alhi	Arbeitslosenhilfe
Alo	Arbeitslose
AMM	Arbeitsmarkt-Monitor Ost
AMM-SA	Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt
AN	Arbeitnehmer
ANÜ	Arbeitnehmerüberlassung
AP 3	Arbeitspaket 3 der Hartz-Evaluation („Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit“)
ArGe	Arbeitsgemeinschaften nach SGB II
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach §44b SGB II
Asu	Arbeitssuchende
ASU / BewA	Arbeitssuchendenstatus aus dem Bewerberangebot
AZWV	Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung
BA	Bundesagentur für Arbeit
bac	Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen
BA-SH	BA-Service-Haus
BeE	Betriebseigenständige Einheit
BeH	Beschäftigten-Historik
BewA	Bewerberangebot
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
Biodaten	Biographische Daten
BKZ	Berufskennziffern
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BRH	Bundesrechnungshof

BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bub	Bearbeitungsunterstützung BewA
BÜE	außerbetriebliche Ausbildung nach §§ 240 SGB III
BZP	Bildungszielplanung
CoArb	Computerunterstützte Arbeitsvermittlung
CoBer	Computerunterstützte Betriebsdatenbank
CoLei	Computerunterstützte Leistungsgewährung
COMPAS	Computerunterstütztes Ausbildungsvermittlungs-System
CoSach[NT]	Computerunterstützte Sachbearbeitung
EGB	Eingliederungsbilanz
Egt	Eingliederungstitel
EGV	Eingliederungsvereinbarung
EGZ	Eingliederungszuschuss
EQ	Eingliederungsquote
ESF	Europäischer Sozialfonds
EZN	Eingliederungszuschüsse bei Neugründungen
FbW	Förderung beruflicher Weiterbildung
FF	Freie Förderung
FINAS	Finanz-Anwender-System (IT-Fachverfahren zur Mittelbewirtschaftung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen)
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GF	Geschäftsführer/in Finanzen und Controlling
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützigung Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsführer/in operativ
GSt	Geschäftsstelle
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
IAB-S	Beschäftigtenstichprobe
IC	Information und Controlling
IEB	Integrierte Erwerbsbiographien
IT	Informationstechnologie
KBL	Kundenbereichsleiter
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen

KNB	Kosten-Nutzen-Bilanz
KURS	Datenbank Aus- und Weiterbildung der BA
KuZ	BA-Kundenzentrum
LeH	Leistungsempfänger-Historik des IAB
LKZ	Lohnkostenzuschuss
LPK	Lehr und Praxiskommentar
LZA	Langzeitarbeitslose, Langzeitarbeitslosigkeit
MAX	Maximum
MIN	Minimum
Mobi	Mobilitätshilfen
MoZArT	Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
MTG	Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei
MWA	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
n.F.	neue Fassung
NRW	Nordrhein-Westfalen
PP	Fachabteilung Produkte und Programme der BA-Zentrale
PSA	Personal-Service-Agentur
PT	Programmtyp
RD	Regionaldirektion
Reha	Rehabilitation
REZ	Regionales Einkaufszentrum
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SB	Schwerbehinderte
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetz
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-Ökonomisches Panel
STD.ABW.	Standardabweichung
SteA	Stellenangebot
Struktur-Kug	Struktur-Kurzarbeitergeld
TL	Teamleiter/in
TM	Trainingsmaßnahme
TN	Teilnehmer

Transfer-Kug	Transfer-Kurzarbeitergeld
TZ	Teilzeit
UBV	Unterstützung der Beratung und Vermittlung
VAM	Virtueller Arbeitsmarkt
Verbis	Vermittlungsberatungsinfosystem (Nachfolgesystem CoArb usw.)
VG	Vorsitzende/r der Geschäftsführung
VGS	Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III)
VGv	Vergabeverordnung
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen
VZ	Vollzeit
WKL	Wirtschaftsklassen
ZAE	Zentrale Auftragsentgegennahme
ZEBRA	Zentrale Betriebsdatenbank
ZEK	Zentraleinkauf

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 2.1-1	Zeitliche Abfolge der FbW-Reformschritte.....	19
Übersicht 3.3-1	Evaluationsstudien zur Weiterbildung in Ostdeutschland	30
Übersicht 3.3-2	Evaluationsstudien zur Weiterbildung in Westdeutschland.....	34
Übersicht 4-1	Entwicklung der Teilnehmerzahlen an FbW-Maßnahmen insgesamt.....	38
Übersicht 4-2	Grunddaten zur Entwicklung von FbW von 2000-2005.....	39
Übersicht 4-3	Vorzeitige Austritte aus FbW-Maßnahmen.....	41
Übersicht 5.2-1	Wandel in Leitlinien der Agenturen durch die FbW-Reform.....	44
Übersicht 5.2-2	Veränderung der geschäftspolitischen Ausrichtung der Agenturen	45
Übersicht 5.2-3	Ausrichtung der Bildungszielplanung	46
Übersicht 5.2-4	Stellenwert der Maßnahmentearten	48
Übersicht 5.3-1	Grundsätzliche Vorteile des Bildungsgutscheines aus Agentursicht	49
Übersicht 5.3-2	Grundsätzliche Nachteile des Bildungsgutscheines aus Agentursicht.....	50
Übersicht 5.3-3	FbW-Zugangschancen verschiedener Gruppen aus Sicht der Agenturen und Bildungsträger.....	51
Übersicht 5.4-1	Handlungsparameter und Probleme beim konkreten Einsatz des Bildungsgutscheines.....	53
Übersicht 5.5-1	Kriterien der Ausgabe von Bildungsgutscheinen.....	55
Übersicht 5.6-1	Gründe für Nichteinlösen von Bildungsgutscheinen.....	57
Übersicht 5.7-1	Hilfestellungen bei der Suche von Bildungsangeboten	59
Übersicht 5.8-1	Gesamtbewertung der FbW-Reform durch die Agenturen (2005 und 2006)	61
Übersicht 5.8-2	Gesamtbewertung der FbW-Reform durch die Bildungsträger (2005).....	62
Übersicht 5.9-1	Veränderung der Angebotsstruktur bei FbW und SGB-III-Maßnahmen – Trägeranteile nach regionalen Merkmalen	64
Übersicht 5.9-2	Angebotsspektrum und Bedeutung der Angebote im Portfolio der Träger	65
Übersicht 5.10-1	Bewertungen zu Aspekten der Maßnahmequalität durch Bildungsgutschein- inhaber	66
Übersicht 5.13-1	Zentrale Kriterien der fachkundigen Stellen bei der Trägerzertifizierung	73
Übersicht 5.14-1	Problemorientierungen der Experten: Schwierigkeiten des neuen Qualitätssicherungsprozesses aus Sicht der fachkundigen Stellen.....	76
Übersicht 5.16-1	Herausbildung von FbW-Leitlinien in den ARGEen	81
Übersicht 5.16-2	Stellenwert von Instrumenten bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik in 2005 und für 2006 erwartet.....	83
Übersicht 5.16-3	Bildungszielplanungen in den ARGEen 2005 und 2006	84
Übersicht 5.16-4	Grundlegende Ausrichtung der FbW-Politik: ARGEen und Agenturen im Vergleich	85

Übersicht 5.16-5	Stellenwert von Maßnahmearten: ARGE n und Agenturen im Vergleich.....	86
Übersicht 5.17-1	Umsetzungsprobleme von FbW in den ARGE n	88
Übersicht 5.17-2	Einschätzungen über die Eignung von FbW-Maßnahmen für verschiedene Zielgruppen	89
Übersicht 5.18-1	Feststellung der individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit: ARGE n und Agenturen im Vergleich	91
Übersicht 5.18-2	Kriterien bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen: ARGE n und Agenturen im Vergleich	92
Übersicht 5.18-3	Einschätzbare Anwendbarkeit der 70%-Regel für ARGE-Kunden.....	93
Übersicht 5.19-1	Einschätzbare Anwendbarkeit der 70%-Regel für ARGE-Kunden.....	95
Übersicht 6.1-1	Kategorisierung der evaluierten FbW-Maßnahmen	98
Übersicht 6.4-1	Strukturunterschiede zwischen FbW-Teilnehmern vor und nach der Reform.....	106
Übersicht 6.4-2	Vorangehende Arbeitslosigkeitsdauer	109
Übersicht 6.4-3	Verbleibsdauer der Teilnehmer in der Maßnahme	110
Übersicht 6.4-4	Anteil der FbW-Maßnahmen mit Bildungsgutschein in der Nachreformphase (in%).....	111
Übersicht 6.4-5	Selbständige Anbietersuche und Art der Maßnahme (in %)	113
Übersicht 6.5-1	Wirkung der Programmtypen vor und nach der Reform.....	116
Übersicht 6.5-2	Reformeffekte der einzelnen Programmtypen.....	118
Übersicht 6.5-3	Variablen im parametrischen Verweildauermodell*	126
Übersicht 6.6-1	Kosten-Nutzen-Analyse für die ersten 18 Monate seit (fiktivem) Programmeintritt	144
Übersicht 7.1-1	Übergang von Sozialplan- zu Transfermaßnahmen.....	146
Übersicht 7.2-1	Unterschiede zwischen Struktur- und Transferkurzarbeitergeld	147
Übersicht 8-1	Bestand an Personen in Struktur- und in Transferkurzarbeit	150
Übersicht 8-2	Zahl der Betriebe mit Transferkurzarbeitern.....	151
Übersicht 8-3	Struktur des Teilnehmerbestandes von Transferkurzarbeitergeld	152
Übersicht 8-4	Struktur der Bezieher von Transferkurzarbeitergeld	153
Übersicht 8-5	Förderung durch Transferkurzarbeitergeld 2004/2005.....	155
Übersicht 8-6	Personalabgebende Betriebe nach Beschäftigtengrößenklassen	157
Übersicht 8-7	Personalabgebende Betriebe nach Art der Betriebseinschränkung	158
Übersicht 8-8	Zahl der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten mit Qualifizierungsmaßnahmen und die Zahl der Qualifizierungsmaßnahmen	159
Übersicht 8-9	Altersstruktur der Kurzarbeiter in den betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten	160
Übersicht 8-10	Zahl der Kurzarbeiter in den BeE´s sowie Zahl der Kurzarbeiter mit einer Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt	161
Übersicht 9.2-1	Prinzipielle Einschätzungen zu Transfermaßnahmen in Agenturen I	165

Übersicht 9.2-2	Prinzipielle Einschätzungen zu Transfermaßnahmen in Agenturen II	166
Übersicht 9.2-3	Förderung von Transfermaßnahmen 2004/2005	168
Übersicht 9.2-4	Inhalte geförderter Transfermaßnahmen.....	169
Übersicht 9.2-5	Qualitätssicherung bei Transfermaßnahmen	170
Übersicht 9.3-1	Die Sicht von Transfergesellschaften zu zentralen Umsetzungsaspekten bei TransferKuG	173
Übersicht 9.3-2	Thesen zur TransferKuG-Förderung aus Sicht der Agenturen	175
Übersicht 9.3-3	Thesen der Experten aus Transfergesellschaften/Anbahnung	177
Übersicht 9.3-4	Die Sicht von Transfergesellschaften zu zentralen Umsetzungsaspekten/Stellenwert Profiling	182
Übersicht 9.3-5	Förderung durch TransferKuG 2004/2005	186
Übersicht 9.3-6	Zufriedenheit mit obligatorischem Profiling in Agenturen	187
Übersicht 9.3-7	Betriebliche Erfahrungen mit der Umsetzung von Transferleistungen I.....	191
Übersicht 9.3-8	Betriebliche Erfahrungen mit der Umsetzung von Transferleistungen II.....	193

1 Einleitung

Mit der Hartz-Reform wurde die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland in allen Bereichen einer grundlegenden Revision unterzogen. Nach vorbereitenden Arbeiten der Hartz-Kommission (Hartz et al. 2002) wurde eine Reihe von „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (kurz: Hartz I-IV) verabschiedet, die einen Paradigmenwechsel markieren. An die Stelle einer statischen, an Bestandsgrößen orientierten Sichtweise des Arbeitsmarkts ist eine dynamische, an Stromgrößen orientierte Auffassung getreten: die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit soll durch Verkürzung der individuellen Verweildauer in Arbeitslosigkeit gesenkt werden. Entsprechend zielen die Reformen darauf ab, Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt zu beschleunigen statt Arbeitslose über aktive Maßnahmen oder Gewährung von Sozialtransfers aus dem ersten Arbeitsmarkt herauszunehmen.

Der Inhalt des vorliegenden Berichts besteht in der empirischen Evaluation der Reformwirkungen im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) sowie von so genannten Transferleistungen. Unter Transferleistungen sind das so genannte Transfer-Kurzarbeitergeld (Transfer-Kug) und dessen Vorläufer – das so genannte Struktur-Kurzarbeitergeld (Struktur-Kug) – sowie die so genannten Transfermaßnahmen und deren Vorläufer – die so genannten Sozialplanmaßnahmen – zu verstehen. FbW und Transferleistungen weisen insofern eine Verwandtschaft auf als auch Transferleistungen der Intention nach ein starkes Qualifizierungsmoment enthalten, das durch die Reform erheblich gestärkt werden sollte. Die Reform im Bereich FbW trat ab 2003 in zwei Stufen in Kraft, die Regelungen für Transferleistungen änderten sich ab dem Jahr 2004.

Der beiden Instrumente werden im vorliegenden Bericht nacheinander behandelt. Kapitel 2 bis 6 widmet sich der beruflichen Weiterbildung, die anschließenden Kapitel 7 bis 10 sind den Transferleistungen vorbehalten. Beide Textteile sind in sich weitgehend analog gegliedert. Sie beginnen mit einer Synopse der jeweiligen Reformschritte. Für FbW folgt dem ein aktueller Literaturüberblick über vorliegende mikro-ökonomische Evaluationsstudien mit Bezug zu Deutschland. Im Bereich Transferleistungen entfällt dieser Abschnitt, da hierfür bislang schlicht keine entsprechenden Evaluationsstudien existieren. Anschließend folgt jeweils eine deskriptive Analyse auf der Basis von Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit zu den Auswirkungen der Reformen auf Teilnehmer- und Maßnahmenstruktur.

Ein umfangreiches Kapitel widmet sich sodann der jeweiligen Implementationsanalyse. Für FbW stehen auf der Basis von qualitativen Expertenbefragungen, einer standardisierten Agenturbefragung, einer standardisierten Bildungsträgerbefragung sowie Ergebnissen einer Zusatzbefragung bei FbW-Teilnehmern die Sichtweisen und Erfahrungen der Akteure (aus Arbeitsverwaltung, Trägerlandschaft sowie von FbW-

Teilnehmern) im Mittelpunkt. Mittels einer Prozessevaluation werden der Stand der Umsetzung der Reform sowie organisatorische und soziale Auswirkungen in den Blick genommen. Vor dem Hintergrund von Programmgestaltung und Programmzutritt werden dabei die Instrumente sowohl im Hinblick auf die damit intendierten Ziele als auch im Hinblick auf die auftretenden nicht intendierten Wirkungen untersucht. Analog dazu basiert die Implementationsanalyse für Transferleistungen auf qualitativen Befragungen von Personalverantwortlichen und Betriebsratsvertretern aus an Transfer abgebenden Betrieben, Verantwortlichen aus Transfergesellschaften, Führungs- und Vermittlungsfachkräften aus Agenturen sowie Leistungsbeziehern resp. Teilnehmenden an Transfermaßnahmen. Die Evaluation richtet sich hier auf zentrale Aspekte bei der Umsetzung der Instrumente, auf Qualitätssicherung sowie auf arbeitsmarktliche Erwartungen aus Sicht der befragten Akteure.

Ein weiterer wichtiger Teil der Untersuchung besteht in einer quantitativen Wirkungsanalyse im Hinblick auf den Maßnahmeneffekt für die Programmteilnehmer. Ausgangsbasis für diesen Untersuchungsteil sind personenbezogene Verwaltungsdaten der BA, die mit Hilfe einschlägiger mikro-ökonomischer Verfahren ausgewertet werden. Im Vordergrund steht dabei die Untersuchung der Effektivität der Instrumente. Hierbei wird sowohl der Heterogenität der Teilnehmer als auch der Heterogenität der Maßnahmen besondere Rechnung getragen. Als Evaluationskriterium dienen unter anderem Schätzungen der Beschäftigungswahrscheinlichkeit, der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit, sowie der individuellen Einkommensentwicklung. Abgeleitet von der Effektivitätsanalyse wird außerdem eine Untersuchung der mit der Zielerreichung einhergehenden Kosten (Effizienzanalyse) durchgeführt.

Die für die quantitative Wirkungsanalyse verwendeten Verwaltungsdaten decken den Beobachtungszeitraum von Januar 2000 bis Juni 2005 ab. Neben den Verwaltungsdaten wurden für Substichproben Daten aus ergänzenden Zusatzbefragungen herangezogen. Dies war insbesondere für Transfermaßnahmen wichtig, da sich die Teilnahme an Transferleistungen auf der Grundlage der Verwaltungsdaten der BA nicht oder nicht zweifelsfrei erschließen lässt.

Die Verbindung von deskriptiver Analyse, Implementationsanalyse und quantitativer Wirkungsanalyse ermöglicht eine enge Rückkopplung der Befunde. So liefern sowohl die deskriptive Analyse als auch die Implementationsanalyse wichtige Hinweise für die Interpretation der quantitativen Schätzungen.

2 Die Reform der Förderung der beruflichen Weiterbildung

2.1 Chronologie der Reformschritte

Das Ziel der Neuausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung liegt in einer verbesserten Integration zu fördernder Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieses Ziel soll durch breite Qualitätssteigerungen bei Weiterbildungsmaßnahmen und deren Rahmenbedingungen erreicht werden. Außerdem wurde der Bildungsgutschein als neues Instrument der Allokation von Förderberechtigten und Anbietern von geförderten Maßnahmen eingeführt. Der Gesetzgeber strebt mit der Neuausrichtung eine engere Verzahnung von Weiterbildung und Vermittlung an. Dies schließt die Förderung von mehr Eigenverantwortung potenzieller Maßnahmenteilnehmender durch Wahlfreiheit unter den Weiterbildungseinrichtungen ein, ferner ein verstärktes Qualitätsmanagement durch Zertifizierung der Weiterbildungseinrichtungen und –maßnahmen sowie eine bessere Qualitätskontrolle durch Wettbewerb unter den Weiterbildungseinrichtungen. Die gesetzlichen Grundlagen der Förderung beruflicher Weiterbildung haben damit vielfache Änderungen erfahren.

Die im Rahmen der Hartz-Reformen vorgenommenen Änderungen betreffen den Zugang zur Maßnahme wie auch den Leistungsbezug und wurden in verschiedenen Stufen zwischen Anfang 2003 und Anfang 2005 wirksam.

Innerhalb der für die Evaluierung der Reformen vorgesehenen Referenzphase 2000 bis 2002 trat das Job-AQTIV-Gesetz in Kraft. Das zum 01.01.2002 eingeführte Gesetz betraf auch Regelungen zum Unterhaltsgeld der FbW. Eine empirische Bedeutung für die FbW-Maßnahmenwirkung ist insbesondere im Hinblick auf die Einführung einer Anrechnung des Restarbeitslosengeldanspruchs auf das Anschlussunterhaltsgeld zu vermuten (vgl. Abschnitt 2.4).

Der größte Einschnitt erfolgte Anfang des Jahres 2003 mit der Reorganisation des Zugangs in FbW-Maßnahmen durch die gesetzliche Einführung von Bildungsgutscheinen sowie die Einführung eines neuen Qualitätsmanagements im Zuge der Verwaltungsreform der BA.

Aufgrund der übergangslosen Einführung von Bildungsgutscheinen kam es in den ersten beiden Monaten des Jahres 2003 de facto zu einer parallelen Zugangspraxis in FbW-Maßnahmen. In dieser Zeit liefen sowohl FbW-Maßnahmen nach der alten Zuweisungspraxis, die noch in 2002 genehmigt worden waren, als auch FbW-Maßnahmen nach der neuen Vergabepaxis per Bildungsgutschein an. Die offizielle Übergangsregelung zum Bildungsgutschein lautete: „Teilnehmer, die bis zum 31.12.2002 beraten wurden und deren Teilnahme an einer Maßnahme zugestimmt wurde, erhalten keinen Bildungsgutschein, wenn sie bis zum 28.02.2003 in die Maß-

nahme eintreten“.¹ Die ausschließliche Zuweisung in FbW-Maßnahmen über Bildungsgutscheine startete de facto mit dem 01.03.2003.

Die im Zuge der ersten Stufe der Verwaltungsreform der BA eingeführten organisatorischen Maßnahmen des Qualitätsmanagements beim Zugang zu FbW-Maßnahmen (70-%-Regel, Bildungszielplanung, externe AZWV-Zertifizierung) werden in den Abschnitten 2.2 und 2.3 erläutert. Die Regelungen zur individuellen Eingliederungsprognose sowie die maßnahmenbezogene Verbleibsquote traten zum gleichen Zeitpunkt am 01.01.2003 in Kraft. Die Umsetzung hat jedoch aufgrund fehlender empirischer Erfahrungen regional und konzeptionell sehr unterschiedlich eingesetzt.

Ebenfalls zum 01.01.2003 traten Änderungen beim Leistungsanspruch in Kraft. Dies betrifft zum ersten die Begrenzung der Höhe des gewährten Unterhaltsgeldes bei Arbeitslosenhilfebeziehern auf die Höhe der Arbeitslosenhilfe. Zum zweiten wurde eine hälftige Anrechnung der Bezugsdauer von Unterhaltsgeld während der Maßnahmenbeteiligung auf den Restanspruch von Arbeitslosengeld (bis auf eine Restdauer von 30 Kalendertagen) eingeführt. Das bedeutet, dass der Bezug von zwei Tagen Uhg den Restanspruch auf Alg um einen Tag verringert. Schließlich wurde drittens das Anschlussunterhaltsgeld gestrichen.

Die erstmalig am 31.10.2003 für das Jahr 2004 verabschiedete Bildungszielplanung (BZP) der Arbeitsagenturen (AA) nimmt künftig einmal jährlich die Ergebnisse der Qualitätsprüfung von Maßnahmen und Maßnahmenträger durch die AA auf. Die BZP soll einer besseren Institutionalisierung der 70-%-Regel dienen.

Zum 01.07.2004 trat die Verordnung in Kraft, die die Zertifizierung von FbW-Maßnahmen durch eine externe Agentur vorsieht. Dabei ist ein Übergangszeitraum bis Ende 2005 vorgesehen.

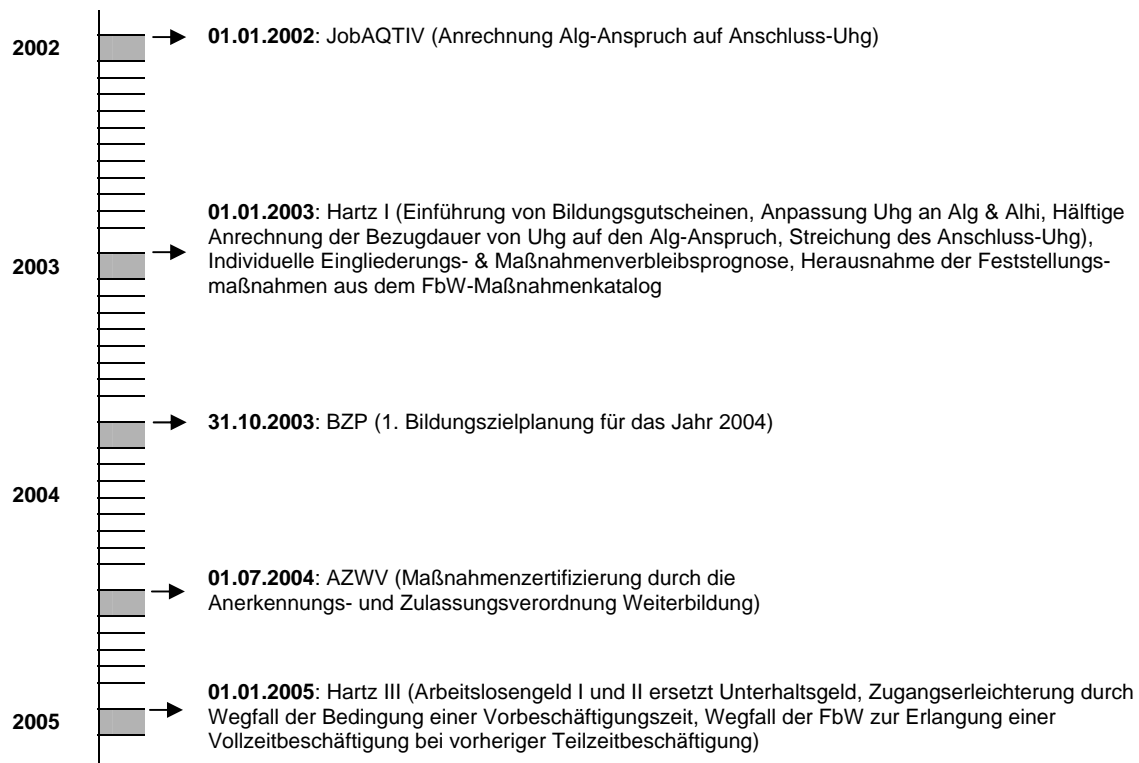
Zum 01.01.2005 wurde das Unterhaltsgeld durch eine Leistung ersetzt, deren Höhe sich am Anspruch auf Arbeitslosengeld I bzw. II orientiert. Ebenfalls zu diesem Termin entfiel die bis dahin bestehende Möglichkeit, Teilzeitbeschäftigte mit Hilfe einer FbW-Maßnahme für eine Vollzeitbeschäftigung zu qualifizieren. Daneben wurde der Zugang zu FbW-Maßnahmen erleichtert, indem die Bedingung einer Vorbeschäftigungszeit² gestrichen wurde.

Die aus dem JobAQTIV-Gesetz und der Hartz-Gesetzgebung hervorgegangenen FbW-Reformschritte lassen sich auf einer Zeitachse wie folgt zusammenfassen (siehe Übersicht 2.1-1).

1 Quelle: BA-Rundbrief 102/2002 vom 23. Dezember 2002, betr.: Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Nürnberg.

2 § 77 Absatz 1, Nr. 2 a.F

Übersicht 2.1-1: Zeitliche Abfolge der FbW-Reformschritte



2.2 Zugang zu FbW-Maßnahmen: Der Bildungsgutschein

Vor der am 01. Januar 2003 in Kraft getretenen Neuordnung der FbW konnten Arbeitslose durch das Arbeitsamt in eine der verschiedenen Maßnahmeformen zugewiesen werden. Die Zugewiesenen hatten dabei weder eine Wahlfreiheit im Hinblick auf die verschiedenen Maßnahmen noch im Hinblick auf den Maßnahmeträger. Diese Förderpraxis wurde mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-Reformen“) im SGB III neu geregelt. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten zwar alle bis dahin förderfähigen Maßnahmen erhalten bleiben.³ Das Zuweisungsverfahren wurde jedoch abgeschafft. Nach dem seit Januar 2003 geltenden Recht können förderfähige Arbeitsuchende mit Hilfe des Bildungsgutscheins nach § 77 Abs. 3 SGB III selbst einen Bildungsträger aussuchen, der die Lehrgangskosten unmittelbar mit der Arbeitsagentur abrechnet. Der ausgewählte Bildungs-

3 Vgl. den Kommentar zum Entwurf des Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auf S. 30 der Bundestags-Drucksache 15/25 (Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.). Aus dem FbW-Maßnahmenkatalog wurden lediglich Feststellungsmaßnahmen herausgenommen und unter Trainingsmaßnahmen (§§ 48 ff. SGB III) angesiedelt (BA-Rundbrief 102/2002).

träger hat der Agentur den Bildungsgutschein vor Beginn der Maßnahme vorzulegen. Mit dem Gutschein wird das Vorliegen der Voraussetzungen für die Förderung einer Weiterbildung festgestellt. Der Schein enthält die maximale Weiterbildungsdauer, Bildungsziel und –schwerpunkte sowie den Förderhöchstbetrag. Die Geltungsdauer des Gutscheins beträgt im Regelfall drei Monate.

Das Gesetz definiert in § 77 Abs. 1⁴ die Voraussetzungen für eine Förderung: Arbeitnehmer können bei beruflicher Weiterbildung durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden, wenn

- die Weiterbildung notwendig ist, um sie bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern, eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder weil bei ihnen wegen fehlenden Berufsabschlusses die Notwendigkeit der Weiterbildung anerkannt ist,
- vor Beginn der Teilnahme eine Beratung durch die Agentur für Arbeit erfolgt ist und
- die Maßnahme und der Träger der Maßnahme für die Förderung zugelassen sind.

2.3 Zugang zu FbW-Maßnahmen: 70%-Erfolgsprognose und Maßnahmen-zertifizierung

Aus gesetzlichen Änderungen wie auch der Verwaltungsreform der Bundesagentur für Arbeit resultieren Umsetzungsvorgaben für den weiteren Umgang mit der Förderung der beruflichen Weiterbildung. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um organisatorische Maßnahmen zur Regelung der Zulassung von Maßnahmen und deren Qualitätskontrolle sowie des Zugangs von potentiellen Teilnehmern in Maßnahmen. Daraus ergibt sich ein mehrschichtiger Zugangsfilter, der sich wie folgt beschreiben lässt:

(i) individuelle Eingliederungsprognose (seit 01.01.2003)

Die individuelle Eingliederungsprognose muss ergeben, dass nach der Weiterbildung eine „sehr hohe Wahrscheinlichkeit“ besteht, dass ein Teilnehmer einen adäquaten Arbeitsplatz nach dem Durchlaufen der Maßnahme findet. Der Bezug zu einer 70%-Quote wird im Rahmen der individuellen Eingliederungsprognose zwar oft genannt, in der Praxis aber in der Regel nicht nach objektivierbaren Kriterien umgesetzt, da keine empirischen Erfahrungen für die Einzelfallprognose vorliegen. Stattdessen werden bei der Erstellung der indivi-

4 Neufassung mit Wirkung zum 01.01.2005 durch das 3. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003.

duellen Eingliederungsprognose die Voraussetzungen des Teilnehmers, die Gegebenheiten des erreichbaren Arbeitsmarktes und die Art der beabsichtigten Weiterbildung herangezogen und vom Sachbearbeiter erfahrungsabhängig zu einer subjektiven Erfolgsprognose verdichtet.

Die Eingliederungsprognose wird in einem zwingend notwendigen vorangehenden Beratungsgespräch beim Arbeitsberater oder Arbeitsvermittler erstellt (§ 77 Abs. 1 Nr. 3 SGB III, ab 01.01.2005: § 77 Abs. 1 Nr. 2 SGB III), bei dem ggf. auch auf Informationen aus dem Profiling zurückgegriffen werden kann. U.U. schließt sich an eine Beratung auch eine Untersuchung durch den ärztlichen und psychologischen Dienst der AA an.

(ii) *Maßnahmenbezogene Verbleibsquote (seit 01.01.2003)*

Es können seit 2003 nur noch solche Maßnahmen zur FbW zugelassen werden, die insgesamt eine mindestens 70-%ige Verbleibsprognose von Teilnehmern aufweisen. Dabei handelt es sich um eine zeitraumbezogene Verbleibsquote schon vorangegangener Weiterbildungen (Prozentsatz der Absolventen, die innerhalb der ersten sechs Monate nach Abschluss der Maßnahme ihre Arbeitslosigkeit beendet haben). Zudem sind für die Bonität einer Maßnahme die regionale Arbeitsmarktentwicklung und der erwartete Arbeitsmarktbedarf von Relevanz.⁵ Die maßnahmenbezogene Verbleibsquote ist zudem ein Indikator für die Qualitätsprüfung von Maßnahmen und Maßnahmenträger durch die AA (§ 86 SGB III), welche in die jährlich zu tätige Bildungszielplanung der AA einfließt.

(iii) *Bildungszielplanung (jährlich, erstmals für das Jahr 2004)*

Im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung der Qualitätskontrolle steht die neue Steuerung der Weiterbildungsförderung durch die so genannte Bildungszielplanung der Agenturen für Arbeit. Die BZP soll dienststellenbezogen den aus Sicht des Arbeitsmarktes erforderlichen Weiterbildungsbedarf dokumentieren und in die Regionen hinein kommunizieren. Die BZP, die das bisherige so genannte maßnahmebezogene Planungsverfahren ersetzt, ist Teil des Arbeitsmarktprogramms einer Agentur. Die BZP soll Ansatzpunkte für die Planung der Bildungsträger bieten, als Grundlage für die auszustellenden Bildungsgutscheine dienen und in diesem Rahmen auch jene Bildungsziele kennzeichnen, für die eine Verbleibsquote von mindestens 70% prognostiziert wird. Die Zielplanungen sollen dabei (erstmals am 31.10.2003) jeweils zum 31. Oktober eines Jahres für das Folgejahr bekannt gegeben werden.

5 Quelle: BA-Rundbrief 57/2003 vom 06. Mai 2003, betr.: Förderung der beruflichen Weiterbildung, Nürnberg.

(iv) *externe AZWV-Zertifizierung von FbW-Maßnahmen (seit 01.07.2004)*

Seit Mitte des Jahres 2004 muss mit der zum 01.07.2004 in Kraft getretenen "Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung" (AZWV) eine externe Zertifizierungsagentur bescheinigen, dass Träger und Angebot der Weiterbildung die gesetzlichen Anforderungen erfüllen. Zuvor haben die Arbeitsämter diese Aufgabe selbst wahrgenommen. Die Verordnung sieht vor, dass sich der Übergang zum neuen Prüf- und Zulassungsverfahren sukzessive bis Ende 2005 vollzieht. Damit ist sichergestellt, dass sich Weiterbildungsanbieter und Zertifizierer in angemessener Zeit auf das neue Verfahren einstellen können.

Die Agenturen für Arbeit fördern die berufliche Weiterbildung nur dann durch Unterhaltsgeld und Übernahme der Weiterbildungskosten, wenn die fachkundige externe Zertifizierungsstelle festgestellt hat, dass der Weiterbildungsträger und sein Bildungsangebot die gesetzlichen Anforderungen nach §§ 84, 85 SGB III erfüllen. Die unabhängigen, privaten Zertifizierungsagenturen können nach einer erfolgreichen Prüfung des Weiterbildungsanbieters und seines Lehrgangsangebots, die auch eine Vor-Ort-Besichtigung umfassen kann, dem Anbieter ein Zertifikat vergeben. Die Verordnung regelt die Einzelheiten der Zertifizierung und konkretisiert insbesondere die Anforderungen an die Qualität der Bildungsträger und ihr Weiterbildungsangebot. Darüber hinaus wird die Lehrgangszulassung von Bildungsanbietern, die über ein Qualitätsmanagementsystem verfügen, erleichtert und beschleunigt.

Die Fachkunde und Unabhängigkeit der Zertifizierungsagenturen muss von einer bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelten Anerkennungsstelle geprüft und bestätigt werden. Die Anerkennungsstelle wird unterstützt durch den Anerkennungsbeirat, der Empfehlungen zum Anerkennungs- und Zertifizierungsverfahren aussprechen kann. Der Anerkennungsbeirat hat 9 Mitglieder und setzt sich aus Vertretern der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Bildungsverbände, der Länder und des Bundes und drei unabhängigen Experten zusammen.

2.4 Leistungsbezug und FbW-Maßnahmen

Die Regelungen zum Transferleistungsbezug bei FbW-Maßnahmenteilnahme haben sich im betrachteten Zeitraum vor allem hinsichtlich der gegenseitigen Anrechnung verschiedener Lohnersatzleistungen verändert. Hierbei wurde eine Verkürzung der Anspruchsdauer durch die früher mögliche Aneinanderreihung verschiedener Lohnersatzansprüche erreicht. Betroffen von den Neuregelungen ist auch die Höhe der Ersatzleistungen.

Mit dem Job-AQTIV-Gesetz vom 10.12.2001 wurde zu Beginn des Jahres 2002 eine Anrechnung des Restanspruchs von Arbeitslosengeld auf das Anschlussunterhaltsgeld eingeführt (§ 156 Abs. 2 Nr. 1 SGB III a.F.). Da dieses auf drei Monate beschränkt war, bedeutete ein verbleibender Alg-Anspruch von mindestens drei Monaten faktisch eine Streichung des Anschluss-Uhg. Mit dem Hartz-I-Gesetz zum 01.01.2003 wurde das Anschluss-Uhg dann vollkommen gestrichen.

Seit dem 01. Januar 2003 wird das Unterhaltsgeld während der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung für Bezieher von Arbeitslosenhilfe auf das Leistungsniveau der Arbeitslosenhilfe (53% bzw. 57% anstelle von zuvor 60% bzw. 67%) begrenzt (§ 158 Abs. 1 SGB III). Die Leistungshöhe für Teilnehmer, die zuvor Arbeitslosengeld bezogen haben, verändert sich nicht.

Die Regelung zur hälftigen Anrechnung des Unterhaltsgeldbezuges auf die Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs ist ebenfalls zu diesem Zeitpunkt eingeführt worden. Vorher blieb die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld von der Teilnahme an einer Weiterbildung unberührt.

Zum 01. Januar 2005 haben sich die finanziellen Zuweisungen an die Maßnahmen Teilnehmer erneut geändert. Das Unterhaltsgeld wurde durch ein Arbeitslosengeld in beruflicher Weiterbildung ersetzt (§ 3 Abs. 1 Nr. 6, § 3 Abs. 1 Nr. 8 SGB III n.F.). Dessen Höhe entspricht weiterhin dem jeweils individuellen Lohnersatzanspruch. Für vormalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe kann dies allerdings beim Übergang zu ALG II eine Verringerung des Leistungsanspruchs zur Folge gehabt haben. Wie bisher beim Uhg wird auch die Bezugsdauer des Alg in beruflicher Weiterbildung zur Hälfte auf die Restanspruchsdauer von Alg angerechnet (§ 128 Abs. 1 Nr. 8 SGB III). Ebenfalls unverändert blieben die Erstattungsregeln für die mit der Maßnahmen Teilnahme verbundenen Werbungskosten (Fahrtkosten, Unterbringungskosten, Kinderbetreuungskosten).

3 *Literatursurvey: Mikro-ökonometrische Evaluationsstudien über geförderte berufliche Weiterbildung in Deutschland*

3.1 Fragestellung

Untersuchungen, in denen die Effekte staatlicher Förderung beruflicher Weiterbildung mit Blick auf bestimmte Erfolgskriterien analysiert werden, gibt es in der Bundesrepublik vor allem seit Mitte der Neunziger Jahre. Das hat mehrere Gründe. Zum einen waren es die methodischen Fortschritte, die es erlaubten, die Frage wissenschaftlich zu untersuchen. Begünstigt wurde dies durch die zunehmende Verfügbarkeit von Individualdaten. Zum anderen wurde auf FbW wie auch auf andere Instrumente der Aktiven Arbeitsmarktpolitik angesichts der enormen Ausweitung dieser Maßnahmen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit ein größeres Interesse gelegt, und mehr und mehr die Frage aufgeworfen, ob die dafür verwendeten Mittel die gewünschte Wirkung zeigen.

Das Schwergewicht der Arbeiten liegt auf mikro-ökonometrischen Untersuchungen. Ausnahmen finden sich z.B. bei Hagen (2004), der aggregierte Regionaldaten verwendet. Studien über den Einsatz von FbW sind für den Osten Deutschlands zahlreicher als für die alten Bundesländer – was einerseits den massiven Einsatz von FbW in den neuen Bundesländern widerspiegeln dürfte, und zum anderen wohl daran liegt, dass für diese Region mehr Datenquellen für eine Analyse der Wirkungen von FbW zur Verfügung stehen. Manche Untersuchungen beschränken sich auf Ostdeutschland, wenige auf die alten Bundesländer, und in wiederum anderen werden die neuen und die alten Bundesländer getrennt voneinander behandelt. Das ist wegen der regionalen Unterschiede zwischen diesen beiden Gebieten etwa hinsichtlich des Ausmaßes der Unterbeschäftigung oder zeitweise nicht deckungsgleicher Zielsetzungen von FbW durchaus sinnvoll.

Meist geht es im Kern – bei durchaus voneinander abweichenden Verfahren – darum, den Erfolg der Teilnahme an FbW anhand einer oder mehrerer Ergebnisvariablen zu messen. Hierbei stellt sich das fundamentale Problem der Evaluation. Es besteht darin, dass eine Person entweder an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen hat oder nicht. Sie ist entweder Teilnehmer oder Nichtteilnehmer. Der individuelle Effekt einer Teilnahme besteht aber in der Differenz zwischen den Ergebnisvariablen bei Teilnahme und Nichtteilnahme. Der individuelle Effekt einer Teilnahme ist also nicht direkt identifizierbar. Für die Ermittlung des Maßnahmeeffektes auf die Teilnehmer muss daher das durchschnittliche Ergebnis bei Nichtteilnahme geschätzt werden. Dies lässt sich allerdings nicht durch einen einfachen Durchschnitt der Nichtteilnehmer erreichen. Teilnehmer und Nichtteilnehmer können sich in beo-

bachtbaren und unbeobachtbaren Eigenschaften systematisch unterscheiden, weshalb das durchschnittliche Ergebnis der Nichtteilnehmer keinen geeigneten Vergleichsmaßstab darstellt. Zur Lösung dieses Selektionsproblems finden verschiedene ökonometrische Modelle Anwendung. Man kann zwischen Ansätzen unterscheiden, die eine Selektion hinsichtlich beobachtbarer Variablen modellieren (Matching-Ansätze und parametrische Regressionen) und solchen, die auch eine Selektion hinsichtlich unbeobachtbarer Variablen berücksichtigen (Differenz-von-Differenzen-Schätzer und ökonometrische Selektionsmodelle). Ein einschlägiger Überblick über entsprechende Analysetechniken findet sich bei Heckman, Lalonde und Smith (1999). Auf die verwendeten Modelle in Deutschland gehen bspw. Fitzenberger und Speckesser (2000) ein. Außer Betracht bleiben hier Arbeiten, die solchen Standards nicht genügen, wie beispielsweise die Studie von Kruppe (2004), die sich mit dem Vergleich von unterschiedlich finanzierten FbW-Programmen befasst (ESF- vs. Regelförderung).

3.2 Datengrundlagen

Die meisten Analysen basieren auf den Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). Beim SOEP handelt es sich um eine seit 1984 zunächst in den alten Bundesländern durchgeführte Panelerhebung von etwa 6.000 Haushalten und 12.000 Personen, die 1990 auf die neuen Bundesländer ausgeweitet wurde (zusätzlich mehr als 2.000 Haushalte und mehr als 4.000 Personen). Im Jahre 2000 wurde die Stichprobe generell noch einmal um ca. 6.000 Haushalte aufgestockt, um differenziertere Analysen als bis dahin zu ermöglichen. Insgesamt weist die jährlich durchgeführte Erhebung eine recht große Stabilität des Teilnehmerkreises auf. Ein Vorteil des SOEP ist, dass der Erwerbsstatus für jeden Monat des Jahres erfasst wird, der sich wegen des Panelcharakters der Erhebung über Jahre verfolgen lässt. Dabei wird auch erfasst, ob die Personen an Weiterbildung teilgenommen haben. Allerdings wird dabei nicht unterschieden, ob es sich um eine von der Arbeitsverwaltung geförderte Maßnahme handelt. Deshalb verwenden einige Analysen den ebenfalls ermittelten Bezug von Unterhaltsgeld als zusätzliche Information (etwa Staat 1997, Prey 1997 und 1999). Das kann allerdings zu einer Untererfassung der Teilnehmer an FbW und mithin zu einer gewissen Verzerrung der Ergebnisse führen, da nicht alle Teilnehmer an FbW (wie Berufsrückkehrer) Unterhaltsgeld beziehen können (Fitzenberger und Speckesser 2000).

Eine weitere, für FbW in Ostdeutschland verwendete Datenbasis stellt der Arbeitsmarktmonitor Ost (AMM) dar. Diese nur von 1990 bis 1994 durchgeführte Erhebung weist für die Großraumregion Ostdeutschland eine größere Fallzahl als das SOEP auf (anfangs etwa 11.000 Personen). Konzipiert war diese Umfrage ebenfalls als ein Panel, doch ist hier die Panelmortalität recht hoch. Für den gesamten Erhebungs-

zeitraum sind deshalb nur Informationen von 4.000 Fällen verfügbar, die an allen Wellen teilgenommen haben. Zudem sind Erwerbsverläufe bei dieser Quelle schwer zu rekonstruieren, und die Resultate sind wahrscheinlich in nicht geringem Maß mit Fehlern behaftet.

Beim SOEP stellt sich vor allem das Problem, dass im Datensatz nur wenige Teilnehmer an FbW enthalten sind. Deshalb steht die Repräsentativität in Frage, und differenzierte Auswertungen zum Erfolg oder Misserfolg sind kaum möglich. Beim AMM liegen die entsprechenden Fallzahlen zwar höher, doch enthält er wenig an solchen Informationen, die für die Evaluation erforderlich sind. Ebenfalls größere Fallzahlen als das SOEP weist der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt (AMM-SA) auf, und zudem lässt sich mit dieser ebenfalls seit 1990 durchgeführten Erhebung eine Erwerbsbiografie für einzelne Monate konstruieren. Daneben sind aber kaum vergangenheitsbezogene Angaben vorhanden. Angelegt sind die jährlichen Erhebungen des AMM-SA ebenfalls als Panel, allerdings lassen sich nicht alle Wellen miteinander verbinden. Problematisch ist, dass diejenigen Personen, die Sachsen-Anhalt verlassen – etwa weil sie in einer anderen Region eine Beschäftigung aufgenommen haben – aus der Erhebung ausscheiden. Neben dieser Verzerrung wird die Aussagekraft dadurch eingeschränkt, dass das Untersuchungsgebiet auf Sachsen-Anhalt beschränkt ist. Fraglich ist, ob, wie behauptet (Bergemann und Schultz 2000), die Daten tatsächlich repräsentativ für Ostdeutschland sind.

Bisher nur von Reinowski, Schultz und Wiemers (2003, 2005) genutzt wurde die Zusatzstichprobe und das Zusatzfragenprogramm des Mikrozensus in Sachsen. Diese Stichprobe ist mit 15.000 Personen recht groß. Der Mikrozensus ist als Teilrotationspanel konzipiert, d.h. je ein Viertel der Teilnehmer scheidet nach 4 Befragungsjahren aus der Stichprobe aus und wird durch eine neue Befragungskohorte ersetzt. Für die genannte Studie wurden die jährlichen Erhebungen von 2000 bis 2002 verwendet. Enthalten sind bei dieser Datenbasis ebenfalls Angaben über den Erwerbsstatus im Jahresverlauf – allerdings nur mit vierteljährlicher Genauigkeit. Retrospektiv wird die Erwerbsbiografie bis 1989 erfasst, die allerdings wegen des langen Zeitraums von den Befragten nicht immer richtig angegeben worden sein dürfte.

Die Beschäftigtenstichprobe (IAB-S), eine 1%-Stichprobe der amtlichen Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, wurde das erste mal von Bender und Klose (2000) genutzt. Sie verwenden die IAB-S für die Jahre von 1975 bis 1990 und ergänzen diese um Zeiten der Teilnahme an FbW. Der Erwerbsstatus wird taggenau erfasst. Die Stichprobe umfasst knapp eine halbe Million Erwerbspersonen. Aufgrund ihrer Größe lassen sich mit dem Datensatz spezielle Konstellationen von Teilnehmern an FbW abbilden. Zudem steht eine große Zahl an Fällen zur Kontrollgruppenbildung zur Verfügung, und es sind differenzierte Auswertungen möglich.

Allerdings ist die Zahl der im Datensatz enthaltenen sozio-ökonomischen Variablen nicht groß. Ebenfalls auf die IAB-S greifen Lechner et al. (2005a, 2005b) zurück. Die Daten werden verknüpft mit Informationen aus der FuU-Teilnehmerdatei sowie der Leistungsempfängerdatei.⁶ Der Beobachtungszeitraum reicht für die Untersuchung Ostdeutschlands bis 2002 (2005a), für Westdeutschland werden Daten bis 2001 verwandt (2005b). Eine weitere Untersuchung auf der Basis von Verwaltungsdaten der Bundesagentur stammt von Hujer, Thomsen und Zeiss (2004). Ausgehend von einem Sample im Jahre 1999 arbeitslos gewordener Personen werden verschiedene Datenquellen, darunter auch die Maßnahmen-Teilnahme-Grunddatei (MTG), miteinander verknüpft. Jüngere Arbeiten zur Evaluation der FbW nutzen ebenfalls die Verwaltungsdaten der BA (Biewen et al. 2006 und Fitzenberger et al. 2006).

3.3 Die Studien im Überblick

3.3.1 Weiterbildung in Ostdeutschland

Hübler (1994) analysiert mit dem AMM die Wirkung der Vollzeitweiterbildung in Ostdeutschland – unabhängig davon, ob diese privat oder staatlich finanziert wird, wobei allerdings angesichts des enormen Umfangs staatlicher Maßnahmen in diesem Gebiet und zur untersuchten Zeit (1990) davon auszugehen ist, dass nahezu sämtliche Weiterbildung von der Arbeitsverwaltung gefördert wurde. Einbezogen werden auch die Wirkungen auf die Löhne qua einer linearen Panelschätzung. Ermittelt wird, dass die Teilnahme an Weiterbildung die Wahrscheinlichkeit erhöht, eine Beschäftigungsmöglichkeit zu finden.

Pannenberg (1995a) nimmt die berufliche Weiterbildung außerhalb von Betrieben der neuen Bundesländer anhand des SOEP in den Jahren von 1990 bis 1992 in den Blick. Auch hierbei dürfte es sich im Wesentlichen um FbW handeln. Ebenfalls werden mit einer linearen Panelschätzung die Effekte auf die Löhne untersucht – die neutral ausfallen. Anhand eines diskreten Hazardraten-Modells kommt der Autor zu dem Befund, dass die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit durch FbW gebremst werden. Bei einer Erweiterung des Untersuchungszeitraums bis 1994 ermittelt Pannenberg (1995b) dagegen mit demselben Untersuchungsansatz, dass sich FbW sowohl auf die Höhe der Löhne als auch auf die Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit positiv auswirkt.

Zu einem ähnlichen Resultat kommt Hübler (1997) für den selben Zeitraum und mit einer anderen Datenquelle (AMM) auf Basis verschiedener Schätzmethoden; bei einer Variante der gewählten Verfahren wird allerdings ermittelt, dass in den ge-

6 Für eine ausführliche Beschreibung der Datengrundlage und ihrer Aufbereitung siehe Bender et al. (2005).

matchten Stichproben die Teilnahme an FbW bei Frauen negative Folgen auf die Beschäftigung nach Beendigung der Maßnahme hat – bei Männern dagegen positive. Anhand derselben Daten stellt Hübler in einer späteren Arbeit (1998) bei zum Teil veränderter Methode fest, dass sich FbW eher neutral bis negativ auf die Beschäftigung auswirkt.

Staat (1997) verwendet als Ergebnisvariable die Stabilität der Beschäftigung. Auf Basis des SOEP von 1992 bis 1994 ermittelt er anhand von Probit-Schätzungen, dass sich die Teilnahme an FbW in Ostdeutschland neutral auswirkt – Ausnahme sind die Personen im Alter von mehr als 45 Jahren, für die positive Effekte konstatiert werden. Dabei wird die Teilnahmeneigung als Instrumentvariable für die tatsächliche Teilnahme an Weiterbildung verwendet.

Fitzenberger und Prey (1998) unterscheiden für die Zeit von 1990 bis 1994 im Falle Ostdeutschlands zwischen kurz- und längerfristigen Auswirkungen auf die Beschäftigung. Als Datenquelle wird der AMM verwendet. Kurzfristig, also in der unmittelbaren Zeit nach der Teilnahme, sind ihren Probit-Schätzungen zufolge die Effekte von FbW (operationalisiert wie bei den meisten anderen Untersuchungen über den Bezug von Unterhaltsgeld) durchweg negativ hinsichtlich der Ergebnisvariablen „Beschäftigung“. Längerfristig ergeben sich dagegen neutrale bis positive Wirkungen. Bei veränderter Vorgehensweise werden bei einer Folgeuntersuchung auf der Grundlage derselben Daten durchweg positive Beschäftigungseffekte gemessen (Fitzenberger und Prey 2000).

Lechner (1998 und 1999) vergleicht zwischen den gematchten Stichproben die durchschnittlichen Unterschiede zwischen den Teilnehmern an FbW und der Kontrollgruppe. Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit wird anhand des SOEP für die Spanne von 1990 bis 1994 kurzfristig ein negativer Einfluss von FbW festgestellt, längerfristig ist der Einfluss eher neutral (Lechner 1998). Für denselben Zeitraum stellt Lechner in einer weiteren Untersuchung fest, dass Weiterbildung auf die Arbeitslosenquote keine signifikante Wirkung aufweist (Lechner 1999). Neutral sind ebenfalls die Effekte auf die Vollzeitbeschäftigung und die Löhne (Lechner 1998). In einer weiteren Untersuchung auf Grundlage derselben Daten ermittelt Lechner (2000) zudem, dass sich berufliche Weiterbildung kurzfristig negativ und längerfristig neutral auf die Arbeitslosigkeit der Teilnehmer auswirkt.

Kraus, Puhani und Steiner (1999) zerlegen den Zeitraum von 1990 bis 1994 in zwei Teile (1990 bis 1992 sowie 1993 bis 1994) und kommen auf Basis eines diskreten Hazardraten-Modells zu dem Befund, dass sich Weiterbildung in der ersten Periode negativ auf den Übergang in eine Beschäftigung ausgewirkt hat, in der zweiten Periode dagegen positiv. Dieses Ergebnis gilt jeweils sowohl für Männer als auch für Frauen. Demnach spielt offenbar in Ostdeutschland die Zeit, in der die Maßnahmen durchgeführt wurden, eine Rolle.

Übersicht 3.3-1 Evaluationsstudien zur Weiterbildung in Ostdeutschland

Studie	Datensatz Zeitraum	Ergebnisvariable	Methode	Ergebnisse
Hübler (1994)	AMM 1990	(1) Wahrscheinlichkeit der Arbeitssuche (2) Arbeitszeit	Simultane Probit Schätzungen für Teilnehmer und Ergebnisvariable	(1) + (2) -
Pannenberg (1995a)	SOEP 1990-1992	(1) Abgänge aus der Arbeitslosigkeit (2) Löhne	(1) Diskretes Hazardratenmodell (2) Fixed Effects Panelschätzung	(1) - (2) 0
Pannenberg (1995b)	SOEP 1990-1994	(1) Abgänge aus der Arbeitslosigkeit (2) Löhne	(1) Diskretes Hazardratenmodell (2) Fixed Effects Panelschätzung	(1) + (2) +
Hübler (1997)	AMM 1990-1994	Beschäftigung	Verschiedene Ansätze: (1) Multinomiales Logit, (2) Random Effects Probit (3) in Kombination mit Matching	(3) für Frauen negativ, sonst immer positiv
Staat (1997)	SOEP 1992-1994	Beschäftigungsstabilität	Ordered Probit, Teilnahmeneigung als Instrument für Teilnahme	0
Hübler (1998)	AMM 1990-1994	Beschäftigung	(1) Simultanes Random Effects Probit, (2) Multinomiales Logit, (3) in Kombination mit Matching	(1) - (2) 0/+ (3) -
Fitzenberger, Prey (1998)	AMM 1990-1994	kurzfristige und langfristige Beschäftigungswirkungen	(1) Simultane Random Effects Probit Schätzungen, (2) Matching	kurzfristig immer -, langfr. (1) 0/+, (2) 0
Lechner (1998)	SOEP 1990-1994	(1) Arbeitslosigkeit, (2) Vollzeitbeschäftigung, (3) Löhne	Matching	kurzfr. immer -, langfr. (1) 0/+, (2) 0/+, (3) 0
Kraus, Puhani, Steiner (1999)	AMM 1990-1994	(1) Übergänge in Beschäftigung 1990-92, (2) Übergänge in Beschäftigung 1993-1994	Diskretes Hazardratenmodell	beide 0
Lechner (1999)	SOEP 1990-1994	Arbeitslosenquote	Matching	0
Fitzenberger, Prey (2000)	AMM 1990-1994	Beschäftigung	Simultane Random Effects Probit und Tobit Modelle, Differenz von Differenzen	+
Lechner (2000)	SOEP 1990-1994	(1) Beschäftigung, (2) Löhne, (3) Arbeitslosigkeit	Matching	(1) und (2) immer 0, (3) kurzfr. -, im Zeitverlauf 0
Hujer, Wellner (2000)	SOEP 1990-1995	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit (1) kurzfristig (2) langfristig	Matching und diskretes Hazardratenmodell	Kurse bis zu 6 Monate: (1) +, (2) 0 Kurse länger als 6 Monate: (1) 0, (2) 0

Übersicht 3.3-1 (Forts.) Evaluationsstudien zur Weiterbildung in Ostdeutschland

Studie	Datensatz Zeitraum	Ergebnisvariable	Methode	Ergebnisse
Bergemann, Fitzenberger, Schultz, Speckesser (2000)	AMM-SA 1990-1998	Beschäftigungswahrscheinlichkeit	Matching und Differenz von Differenzen	kurzfr. -, im Zeitverlauf 0
Reinowski, Schultz, Wiemers (2003)	Mikrozensus Sachsen 1990-2001	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, Teilnehmer: Langzeitarbeitslose	Matching und kontinuierliches Hazardratenmodell	-
Reinowski, Schultz, Wiemers (2005)	Mikrozensus Sachsen 1990-2001	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, verschiedene Teilnehmer	Matching und kontinuierliches Hazardratenmodell	für alle Gruppen -
Bergemann, Fitzenberger, Speckesser (2004)	AMM-SA 1990-1999	(1) Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung (2) Verbleibswahrscheinlichkeit in Beschäftigung	Matching und Conditional Differenz von Differenzen	(1) und (2): 0
Hujer, Thomsen, Zeiss (2004)	BA-Daten 1999-2002	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit	multivariates Hazardratenmodell	kurzfr. Maßnahmen: 0, Mittel- und langfr. Maßnahmen: -
Lechner et al. (2005a)	BA-Daten 1993-2002	(1) Beschäftigungswahrscheinlichkeit (2) Lohnhöhe (3) Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit	Matching	(1) und (2): kurzfr. -, langfr. +, für Männer teilweise langfr. 0 (3): keine langfr. Effekte
Biewen et al. (2006)	BA-Daten 2000-2004	Beschäftigungswahrscheinlichkeit	Matching	+: Männer 0: Frauen

Anm.: Darstellung in Anlehnung an Fitzenberger, Speckesser (2000), erweitert um neuere Arbeiten; AMM: Arbeitsmarktmonitor Ost; SOEP: Sozioökonomisches Panel, AMM-SA: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt

Das ist insofern plausibel, als FbW in der Umbruchphase bis 1992 oft nur ein Instrument war, um Arbeitslose oder Beschäftigte (die nicht selten zu einem großen Teil oder vollständig als Kurzarbeiter nur formal beschäftigt waren) vor Untätigkeit zu bewahren. Später wurde die FbW dann zielgerichteter eingesetzt.

Bergemann et al. (2000) untersuchen mit Hilfe des AMM-SA die Auswirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland für den Zeitraum von 1990-1998. Sie kombinieren einen Matching-Ansatz mit einem Differenz-von-Differenzen-Schätzer.

Die Autoren finden für die ersten Jahre nach Maßnahmenende einen negativen Effekt der Teilnahme auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, im weiteren Zeitverlauf sind diese Effekte aber nicht mehr signifikant. Bergemann, Fitzenberger und Speckesser (2004) finden in einer Folgeuntersuchung keine signifikanten Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen auf die Übergangswahrscheinlichkeiten von Nichterwerbstätigkeit in Beschäftigung sowie auf die Verbleibswahrscheinlichkeit in Beschäftigung in Ostdeutschland. Sie betrachten den Zeitraum von 1990 bis 1999 und verwenden wiederum den AMM-SA. Die Autoren kombinieren einen Matching-Ansatz mit einem Differenz-von-Differenzen-Schätzer, bei dem im Gegensatz zur vorherigen Untersuchung nicht die Beschäftigungsquote, sondern die Übergangsraten in Beschäftigung und Nichtbeschäftigung untersucht werden.

Im Gegensatz dazu finden Reinowski, Schultz und Wiemers (2003, 2005) in ihren Untersuchungen für Ostdeutschland durchgehend signifikant negative Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen auf die Übergangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung. Sie verwenden jeweils den Mikrozensus Sachsen und betrachten den Zeitraum von 1990-2001. Die Effekte werden mit Hilfe von Verweildauermodellen geschätzt, wobei zuvor auf Grundlage von Matching-Algorithmen eine Kontrollgruppe gebildet wird. In der ersten Untersuchung werden ausschließlich die Effekte für Langzeitarbeitslose betrachtet (Reinowski, Schultz und Wiemers 2003), in der zweiten werden nach Altersgruppen, Qualifikation, Geschlecht, Region und Dauer der Maßnahme getrennte Schätzungen durchgeführt. Der Effekt von Weiterbildung auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit ist hierbei immer signifikant negativ (Reinowski, Schultz und Wiemers 2005).

Hujer, Thomsen und Zeiss (2004) ist die erste deutsche Untersuchung, in der mittels eines multivariaten Hazardraten-Modells die Auswirkungen der Weiterbildungsmaßnahmen auf die Dauer von Arbeitslosigkeit geschätzt werden. Hierbei werden zwei Hazardraten-Modelle simultan geschätzt und die Selektion in die Maßnahme aufgrund von unbeobachteten Eigenschaften berücksichtigt. Die Autoren greifen auf prozessgenerierte Daten der Bundesagentur für Arbeit zurück, wobei verschiedene Datenquellen miteinander kombiniert werden. Als Untersuchungszeitraum werden die Jahre von 1999 bis 2002 betrachtet. Dabei ergeben sich keine signifikanten Effekte für kurzfristige Maßnahmen, während mittel- und langfristige Maßnahmen die Arbeitslosigkeit der Teilnehmer verlängern.

Lechner et al. (2005a) untersuchen die Auswirkungen der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen in den Jahren 1993 und 1994. Mittels prozessgenerierter Daten der Bundesagentur für Arbeit beobachten sie die Teilnehmer über einen Zeitraum von acht Jahren nach Programmeintritt. Die Autoren verwenden einen Matching-Ansatz, wobei die Effekte nach Programmtypen differenziert und die Effekte der unterschiedlichen Programme auch untereinander verglichen werden. Hierbei stellen

sie langfristige positive Effekte der Programmteilnahme auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und die Verdienstmöglichkeiten fest. Alle Programme weisen einen negativen Lock-In Effekt auf. Positive Effekte treten erst nach ein bis drei Jahren ein. Für Männer, die an langen Maßnahmen oder Umschulungen teilgenommen haben, gilt diese Beobachtung nicht. Hier treten keine positiven Effekte auf. Als Erklärung führen die Autoren an, dass diese Personen oftmals Humankapital in Bezug auf die Baubranche aufgebaut haben, ein Bereich, der in der Folgezeit in eine Krise geraten ist. Auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit hat die Programmteilnahme für keine der Gruppen einen langfristigen Einfluss.

Biewen et al. (2006) wenden auf Basis der Verwaltungsdaten der BA ein Propensity-Score-Matching unter Berücksichtigung von möglichen multiplen Treatments an, um Programmheterogenitäten und dynamisch verlaufende Programmeintritte der Teilnehmer modellieren zu können. Es werden drei verschiedene Programmtypen für die Eintrittskohorte 2000/01 in Arbeitslosigkeit untersucht: Kurzzeitmaßnahmen, Weiterbildungen ohne Praxisanteile und berufspraktische Weiterbildungen. Nur für Männer ergeben die Analysen geringe positive Beschäftigungswahrscheinlichkeiten bei Kurzzeitmaßnahmen und bei Weiterbildungen ohne Praxisanteile. Für Frauen können dagegen keine signifikanten Effekte ausgewiesen werden.

3.3.2 *Weiterbildung in Westdeutschland*

Anhand der SOEP-Daten von 1984 bis 1991 schätzt Pannenberg (1995a) mit Hilfe eines diskreten Hazardraten-Modells die Effekte von FbW auf die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit und kommt dabei auf neutrale bis negative Wirkungen. Dieselbe Zielvariable wird auch von anderen Autoren verwendet. Hujer, Maurer und Wellner (1997a) ermitteln auf Basis des SOEP von 1986 bis 1994, dass FbW kurzfristig die Abgangswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit erhöht, längerfristig indes nur neutral wirkt. In ihrer Untersuchung verwenden sie die Teilnahmeneigung als Instrumentvariable für die Maßnahmenteilnahme. In späteren Untersuchungen begegnen die Autoren dem Problem der Selektionsverzerrung mit Matching-Ansätzen und bestätigen mit anschließenden Hazardratenmodellen den Befund (Hujer, Maurer, Wellner 1997b, 1998). Hujer und Wellner (2000) kommen bei einer weiteren Untersuchung mit wiederum denselben Daten bei einer nach Ost- und Westdeutschland differenzierenden Analyse für kurzfristige Maßnahmen in den alten Bundesländern zu demselben Ergebnis. Für Weiterbildungskurse, die länger als sechs Monate andauern, stellen sie sowohl kurz- als auch langfristig keine signifikanten Effekte fest.

Prey (1997) verwendet die Beschäftigung als Ergebnisvariable. Anhand des SOEP werden simultane Random-Effects-Probit-Modelle geschätzt. Auf Basis der Daten von 1984 bis 1994 ergeben sich bei den Männern negative Wirkungen von FbW, bei den Frauen dagegen positive.

Übersicht 3.3-2 Evaluationsstudien zur Weiterbildung in Westdeutschland

Studie	Datensatz Zeitraum	Ergebnisvariable	Methode	Ergebnisse
Pannenberg (1995a)	SOEP 1984-1991	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit	Diskretes Hazardratenmodell	0
Hujer, Maurer, Wellner (1997a)	SOEP 1986-1994	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, (1) kurze Maßnahmen, (2) lange Maßnahmen	Diskretes Hazardratenmodell, Teilnahmeneigung als Instrument	(1) + (2) 0
Hujer, Maurer, Wellner (1997b)	SOEP 1986-1994	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, (1) kurze Maßnahmen, (2) lange Maßnahmen	Diskretes Hazardratenmodell mit Matching	(1) + (2) 0/+
Prey (1997)	SOEP 1984-1993	Beschäftigung, (1) Männer, (2) Frauen	Simultanes Random Effects Probit	(1)- (2)+
Staat (1997)	SOEP 1984-1994	(1) Dauer der Arbeitssuche, (2) Beschäftigungsstabilität	Ordered Probit, Teilnahmeneigung als Instrument für Teilnahme	(1)0 (2)0
Hujer, Maurer, Wellner (1998)	SOEP 1984-1994	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, (1) kurzfristig (2) langfristig	Matching und diskretes Hazardratenmodell	(1)+ (2)0
Prey (1999)	SOEP 1985-1993	Langfristige Effekte auf (1) Beschäftigung und (2) Löhne	Simultane Random Effects Probit und Tobit Modelle	(1)- (2)-
Bender, Klose (2000)	IAB-S 1986	Beschäftigung, (1) kurzfristig, (2) langfristig	Matching	(1)0/+ (2)-
Hujer, Wellner (2000)	SOEP 1984-1994	Abgänge aus der Arbeitslosigkeit (1) kurzfristig (2) langfristig	Matching und diskretes Hazardratenmodell	Kurse bis zu 6 Monate: (1) +, (2) 0 Kurse länger als 6 Monate: (1) 0, (2) 0
Lechner et al. (2005b)	BA-Daten 1993-2001	(1) Beschäftigungswahrscheinlichkeit (2) Lohnhöhe (3) Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit	Matching	(1): kurzfr. -, langfr. + (2): langfr. + (3): keine langfr. Effekte
Biewen et al. (2006)	BA-Daten 2000-2004	Beschäftigungswahrscheinlichkeit	Matching	+: Männer +: Frauen
Fitzenberger et al. (2006)	IAB-S FuU-Daten 1986/87 1993/94	Beschäftigungswahrscheinlichkeit (1) kurz- (2) mittel- (3) langfristige Effekte	Matching	(1): 0 (2): + (3): +

Anm.: Darstellung in Anlehnung an Fitzenberger, Speckesser (2000), erweitert um neuere Arbeiten; SOEP: Sozioökonomisches Panel, IAB-S: 1% Stichprobe der amtlichen Beschäftigungsstatistik

In einer Nachfolgeuntersuchung, in der auch Tobit-Modelle zum Einsatz kommen, wird ermittelt, dass sich FbW langfristig negativ auf die Beschäftigung der Teilnehmer auswirkt (Prey 1999). Ungünstig seien auch die Konsequenzen für die Höhe ihrer Löhne.

Staat (1997) kommt bei seiner nach Ost und West getrennten Untersuchung, bei der die Dauer der Arbeitssuche und die Beschäftigungsstabilität betrachtet werden, zu dem Resultat, dass FbW auf diese Ereignisvariablen auch im Westen weder positive noch negative Auswirkungen hat.

Bender und Klose (2000) haben eine neue Datenquelle erschlossen, indem sie die IAB-Beschäftigtenstichprobe um die Daten der Arbeitsverwaltung über die Teilnahme an FbW ergänzt haben. Mittels eines Matching-Verfahrens und darauf aufbauender Schätzungen über die Wahrscheinlichkeit des Wiedereintritts in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass Weiterbildung einen schwach positiven Effekt für eine kurze Zeit nach Beendigung der Maßnahme hat, allerdings wirkt sich FbW – längerfristig betrachtet – negativ auf den Verbleib in der Beschäftigung aus.

Lechner et al. (2005b) untersuchen für Westdeutschland die Auswirkungen der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen in den Jahren 1993 und 1994. Wie für den Osten verwenden sie für den Westen prozessgenerierte Daten und beobachten die Teilnehmer über einen Zeitraum von sieben Jahren nach Programmeintritt. Wiederrum mittels eines Matching-Ansatzes stellen sie negative kurzfristige und positive langfristige Auswirkungen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit für den Großteil der Programme fest. Diese positiven Effekte gehen für kurze Programme mit der Zeit zurück. Längere Programme, insbesondere Umschulungen, haben dagegen über den gesamten Beobachtungszeitraum positive Auswirkungen auf ihre Teilnehmer. Neben der Beschäftigungswahrscheinlichkeit wirkt sich die Programmteilnahme auch auf die Lohnhöhe positiv aus, wobei Umschulungen die größten Effekte verzeichnen.

Fitzenberger et al. (2006) evaluieren mit Verwaltungsdaten der BA drei unterschiedliche Programmtypen anhand zweier Eintrittskohorten in Arbeitslosigkeit (1989/87 und 1993/94): praxisbezogene Maßnahmen auf Firmenebene, Umschulungen und Maßnahmen zur Erlangung von spezifischen beruflichen Fähigkeiten. Für die Programmeintritte wird darüber hinaus noch nach der Wartezeit bis zum Programmeintritt differenziert. Nach anfänglichen und zwischen den Programmen variierenden Lock-In-Effekten stellen sich positive Beschäftigungseffekte bei den Teilnehmern im Vergleich zur Kontrollgruppe ein.

Nach der bereits erwähnten Studie von Biewen et al. (2006) schneiden die untersuchten FbW-Maßnahmen in Westdeutschland deutlich besser ab als in Ostdeutschland. Sowohl für Frauen als auch für Männer zeigen sich positive Beschäftigungseffekte, wobei die ausgewiesenen Effekte für Frauen teilweise stärker ausfallen als für Männer. Die Effekte variieren mit dem Zeitpunkt innerhalb der Arbeitslosigkeit, zu dem die Eintritte in die Maßnahme stattfinden: Spätere Eintritte gehen in der Regel mit positiveren Effekten einher als frühere Eintritte.

3.4 Zwischenfazit

Der Überblick über die bisherigen Evaluationsstudien zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung führt weder für Ost- noch für Westdeutschland zu einem eindeutigen Ergebnis. In Abhängigkeit von der Methode, dem betrachteten Zeitraum und dem zu Grunde liegenden Datensatz zeigen sich negative, nicht signifikante und positive Effekte. Teilweise führen auch innerhalb von einzelnen Studien unterschiedliche Schätzmethoden zu unterschiedlichen Ergebnissen. Für Westdeutschland ist festzuhalten, dass in allen Evaluationsstudien, die negative Effekte feststellen, öffentlich geförderte Weiterbildung durch einen parallelen Bezug von Unterhaltsgeld identifiziert wird. Studien, die auf diese Identifikationsstrategie verzichten und dadurch auch nicht staatlich geförderte Weiterbildung mit einschließen, stellen nicht-signifikante oder positive Effekte fest. Nach den Erkenntnissen der vorliegenden Studie ist überdies davon auszugehen, dass es in nennenswertem Umfang öffentlich geförderte FbW ohne gleichzeitigen Bezug von Unterhaltsgeld gibt. Nach den hier zugrundegelegten Daten haben nur etwa zwei Drittel der Teilnehmer an einer FbW während der Maßnahme Unterhaltsgeld bezogen. Insofern erfassen Studien, die sich am Unterhaltsgeldbezug orientieren, mutmaßlich nur einen Teil des Geschehens. Ob dies eine hinreichende Erklärung für die unterschiedlichen Ergebnisse darstellt, muss jedoch vorläufig dahingestellt bleiben.

Auf Grundlage der bisherigen Untersuchungen sind politische Handlungsempfehlungen, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt möglich. Dies hängt vor allem mit der Datenlage zusammen. Die in der Regel auf Umfragedaten basierenden Untersuchungen weisen relativ geringe Fallzahlen auf. Dies hat zur Folge, dass innerhalb der Maßnahmen nicht oder nur grob differenziert werden kann. Neben dieser Maßnahmendifferenzierung erscheint es auch wichtig, zwischen den Teilnehmergruppen und den regionalen Kontexten zu unterscheiden (DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW 2003). Es ist nicht davon auszugehen, dass die Maßnahmen unabhängig von diesen Dimensionen die gleichen Effekte aufweisen. Eine solche Differenzierung wird in den bisherigen Studien nur unzureichend vorgenommen. Eine Ausnahme bildet die Untersuchung von Reinowski, Schulz und Wiemers (2005), in der zwischen verschiedenen Teilnehmergruppen differenziert wird. Diese Untersuchung baut allerdings auf einem regionalen Datensatz auf, so dass es zweifelhaft ist, dass die Ergebnisse auf die gesamte Bundesrepublik übertragen werden können. Zudem wird nicht zwischen verschiedenen Maßnahmentypen unterschieden.

Die im Rahmen der vorliegenden Studie verwendete Datengrundlage verspricht daher neue Einsichten in die Wirksamkeit von staatlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen. In Verbindung mit dem Einsatz geeigneter Methoden sind statistisch belastbare und über die bisherigen Forschungsergebnisse hinausgehende Erkenntnisse zu erwarten.

4 Deskriptive Analyse der Teilnehmerstruktur und -entwicklung

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der in Anhang M dokumentierten deskriptiven Untersuchungsbefunde präsentiert. Drei Hypothesen stehen hier im Mittelpunkt:

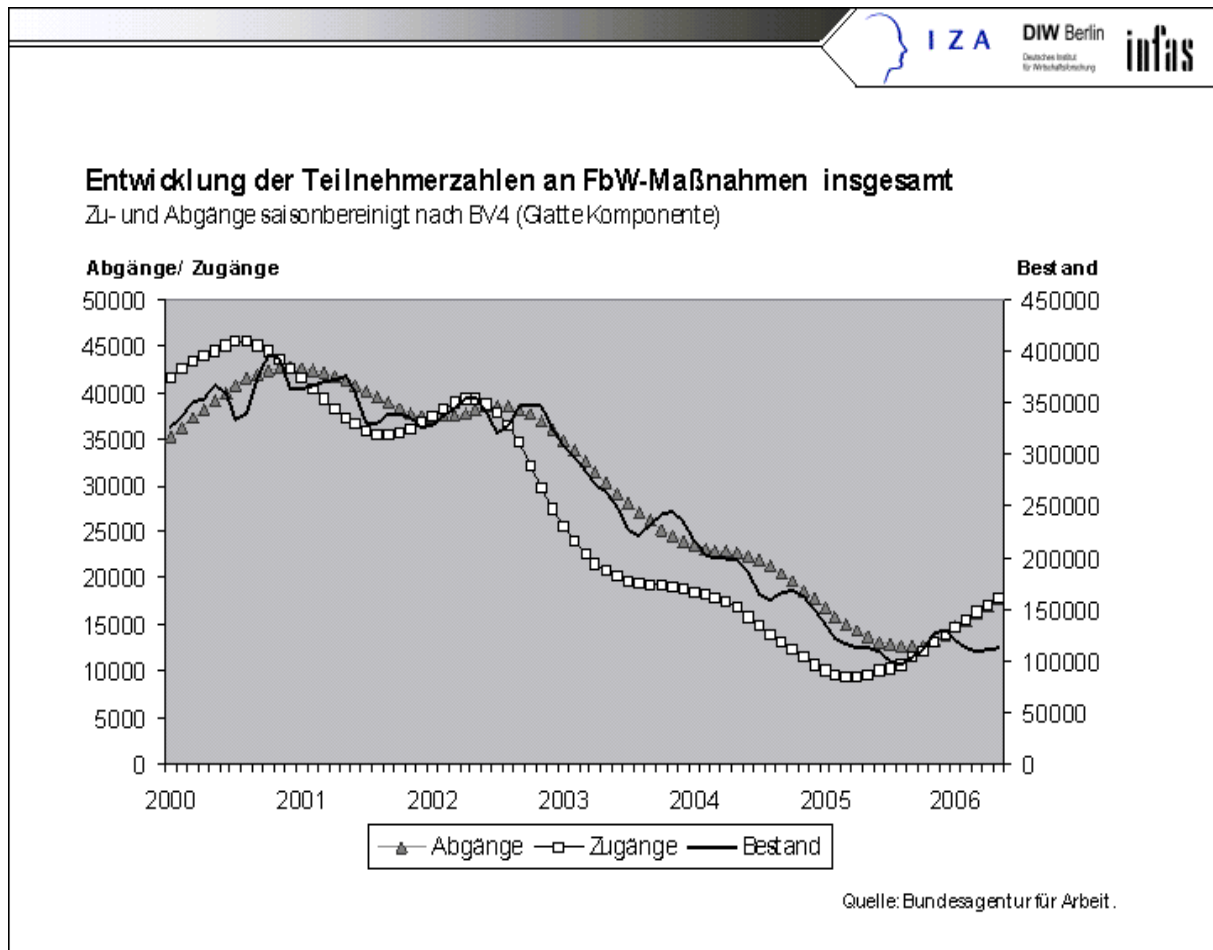
- 1) Die auf höhere Effektivität setzende Reform und die damit einhergehende starke Einschränkung der FbW-Maßnahmen haben zu einer Veränderung der Teilnehmerstruktur geführt – so dass der Anteil derjenigen Personen an den Teilnehmern gestiegen ist, denen vergleichsweise gute Eingliederungschancen zugeschrieben werden.
- 2) Es kam zu einer Veränderung bei der regionalen Verteilung der Teilnahme. In Regionen, mit hoher Arbeitslosigkeit wurden FbW-Maßnahmen besonders stark abgebaut, weil hier die Eingliederungschancen geringer sind als in Regionen mit einer vergleichsweise günstigen Lage auf dem Arbeitsmarkt.
- 3) Auch bei den Maßnahmen selbst kam es zu einem Strukturwandel: Vor allem weniger bewährte wurden zusammengestrichen.

Alle drei Hypothesen können bestätigt werden. Im Einzelnen:

Zu 1: Bei einigen der wenigen verfügbaren Merkmale über die FbW-Teilnehmer kam es tatsächlich zu Veränderungen. Insbesondere ist der Anteil der jüngeren Personen gewachsen und der der Über-45-Jährigen hat abgenommen. Abgebaut wurde der allerdings schon früher nur geringe Anteil von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Auf den ersten Blick mag es erstaunlich sein, dass mehr auf Personen ohne Berufsausbildung gesetzt wurde. Das liegt aber an der stärkeren Orientierung auf Jugendliche und junge Erwachsene – und diese weisen viel häufiger als Ältere keine Berufsausbildung vor. Insgesamt sind die selektionsbedingten Veränderungen aber weitaus weniger dramatisch als oft angenommen wird.

Zu 2: Es zeigt sich ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit und dem Ausmaß des Abbaus von FbW-Maßnahmen. Das hängt jedoch im Wesentlichen damit zusammen, dass der Rotstift in besonderem Maße in Ostdeutschland angesetzt wurde, wo die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist. Führt man eine nach Ost und West getrennte Schätzung der Korrelation des Zusammenhangs zwischen regionaler Arbeitslosigkeit und dem Abbau von FbW-Maßnahmen durch, geht der Zusammenhang jeweils verloren.

Übersicht 4-1 Entwicklung der Teilnehmerzahlen an FbW-Maßnahmen insgesamt

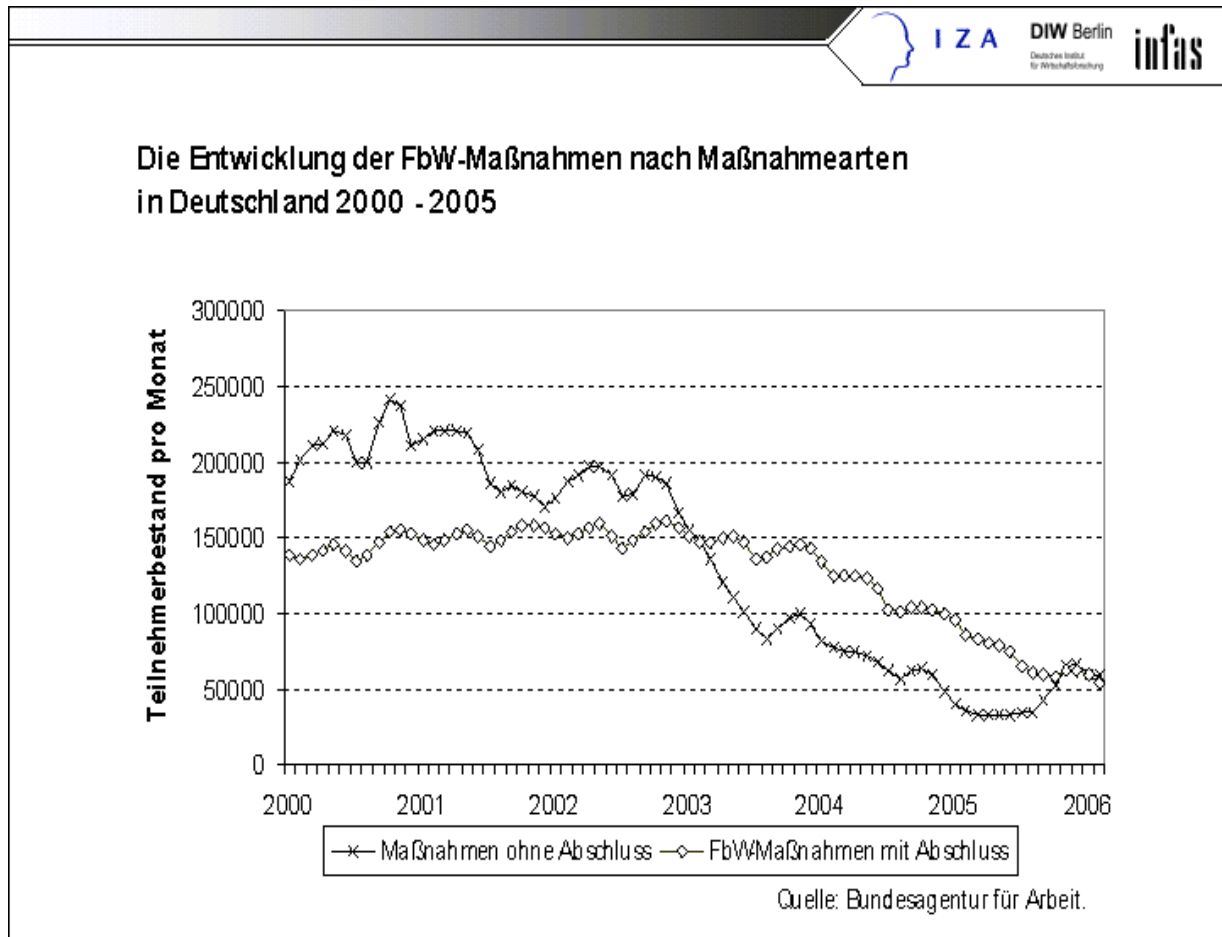


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Zu 3: Alle Maßnahmearten, die nicht in einem anerkannten Berufsabschluss münden, wurden drastisch eingeschränkt. Bei den Maßnahmen, mit denen ein Berufsabschluss erworben werden kann, war das nicht so sehr der Fall. Unter diesen ist allerdings zu differenzieren: Stark zurückgefahren wurden Gruppenmaßnahmen, die Zahl der Teilnehmer in Einzelmaßnahmen blieb dagegen konstant. Das dürfte an den mit der Reform eingeführten Bildungsgutscheinen liegen – die Teilnehmer werden nicht mehr so sehr wie früher einer von der Arbeitsverwaltung und den Weiterbildungsträgern aufgelegten Maßnahme zugeteilt.

Übersicht 4-2

Die Entwicklung der FbW-Maßnahmen nach Maßnahmearten in Deutschland 2000-2005



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Zum Teil bedingen sich die Strukturveränderungen auf den einzelnen Dimensionen. So hängt der besonders starke Rückgang in Ostdeutschland damit zusammen, dass es dort vor der Reform überdurchschnittlich viele Teilnehmer in FbW-Maßnahmen ohne Ausbildungsabschluss gab, und diese Maßnahmen besonders stark eingeschränkt wurden. An anderer Stelle gibt es solche Zusammenhänge nicht – so ist etwa der Anteil der jüngeren Personen bei allen Maßnahmetypen gestiegen; die Ausnahme sind nur die Gruppenmaßnahmen in einem anerkannten Ausbildungsberuf – hier ist ihr Anteil konstant geblieben.

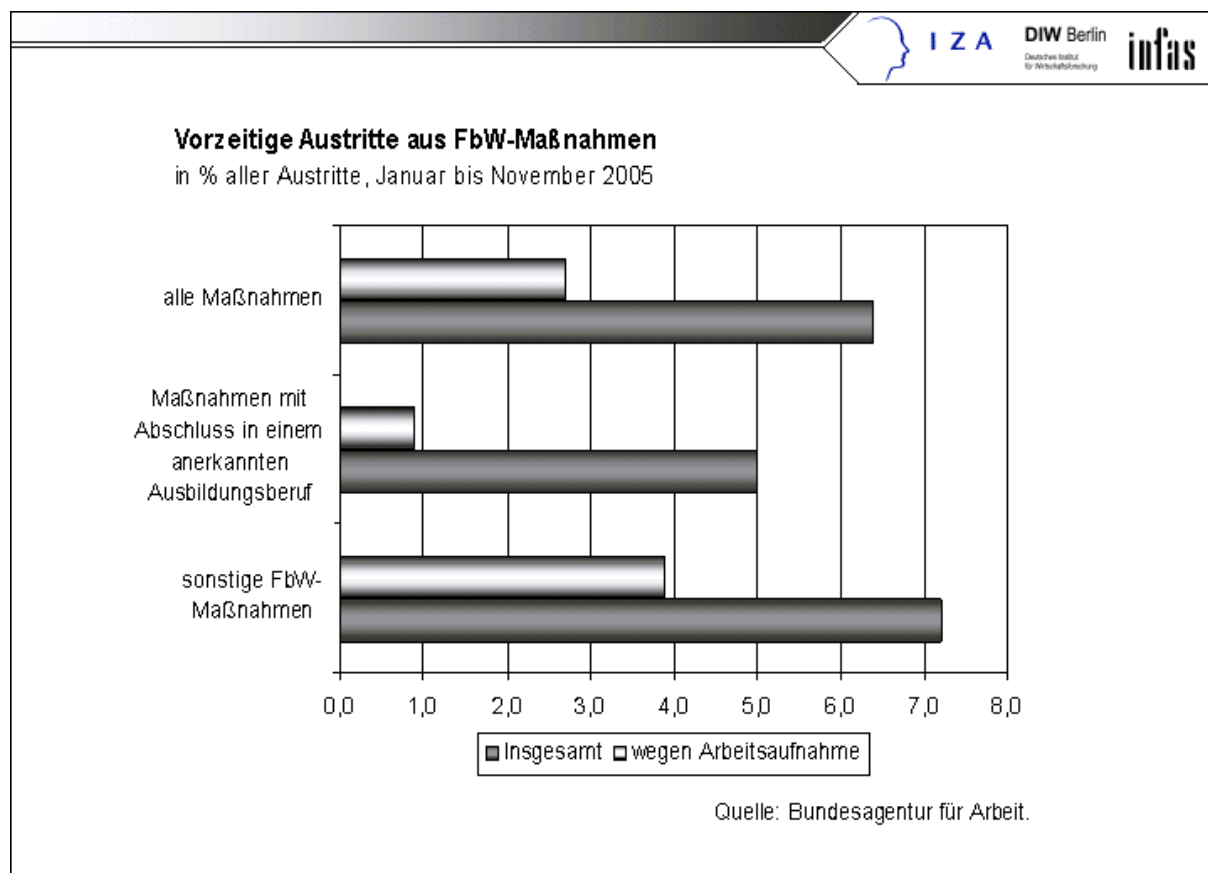
Die Dauer der Maßnahmen ist im Schnitt deutlich kürzer geworden. Das zeigt schon ein Blick auf die Teilnehmerbestände, wenngleich dort die Personen, die an Maßnahmen mit einer langen Maßnahme teilnehmen, das Bild stark beeinflussen. Deutlicher zeigt sich die Umorientierung anhand der Zugänge in FbW: Maßnahmen mit

bis zu sechs Monaten Laufzeit haben an Bedeutung gewonnen, alle anderen an Relevanz eingebüsst.

Bis Mitte des letzten Jahres war der Verlauf der FBW-Teilnehmerzahlen eindeutig rückläufig. In besonders starkem Maße war das bei den Maßnahmen ohne Berufsabschluss der Fall. Danach stiegen die Zahlen wieder – und das lag an starken Zuwächsen bei den Teilnehmern in FbW ohne Berufsabschluss. Woran das liegt, ließ sich bislang nicht klären. Ob es sich um eine Trendumkehr handelt, bleibt abzuwarten. Zu etwa 40% ist der Anstieg im letzten Jahr auf einen Zuwachs des Teilnehmerbestandes bei den Jugendlichen zurück zu führen. Wahrscheinlich ist das eine Reaktion auf das unzureichende Angebot an Lehrstellen. Jedenfalls hatte diese Entwicklung zur Folge, dass der statistische Zusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitslosenquote und dem Ausmaß von FbW in den einzelnen Regionen schwächer wurde. Offenkundig wurde FbW gerade in Regionen mit hoher Unterbeschäftigung wieder ausgeweitet.

An dieser Stelle ist noch ein für die Wirkungsanalyse wichtiger Befund über den vorzeitigen Abbruch der FbW-Teilnahme zu thematisieren: Die Abbrecherquoten sind mit Blick auf alle Maßnahmen sehr gering. In der Zeit von Januar bis November lagen sie bei gerade einmal 6%. Es gibt also durch die Teilnahme an einer FbW-Maßnahme einen starken Lock-In-Effekt. Nicht einmal die Hälfte der Abbrecher verlässt eine Maßnahme vorzeitig, weil eine Beschäftigung gefunden wurde. Bei den Teilnehmern an einer Maßnahme, mit der ein anerkannter Ausbildungsberuf erworben werden kann, ist das kaum jemand. Vorzeitiges Ausscheiden der Teilnehmer erfolgt hier eher wegen Krankheit, aus familiären Gründen oder deshalb, weil sie das Interesse verloren haben. Bei den Maßnahmen ohne anerkanntem Berufsabschluss ist die Abbrecherquote etwas höher, und wenn hier jemand die Maßnahme verlässt dann eher deshalb, weil eine Beschäftigung gefunden wurde.

Übersicht 4-3 Vorzeitige Austritte aus FbW-Maßnahmen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

5 *Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung: Umsetzung und Auswirkungen (Implementationsanalyse)*

5.1 Der thematische Rahmen der Implementationsanalysen zur FbW-Reform

Im Zentrum der zur Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung durchgeführten Implementationsanalysen stehen folgende zentrale Untersuchungsaspekte:

- Organisatorische Umsetzungen der FbW-Reform in den Agenturen und in den Arbeitsgemeinschaften (ARGEn);
- Konkrete Zielgestaltungen durch Agenturen und ARGEn im Rahmen der neuen Förderrichtlinien;
- die Ausgabep Praxis des Bildungsgutscheins und damit zusammenhängende Probleme;
- Einschätzungen zur Auswirkung auf Zielgruppen (Zugang, Struktur, Selektivität);
- die Reform der Qualitätssicherung sowie
- Auswirkungen auf die Bildungsträgerlandschaft.

Die folgenden Ausführungen decken dieses thematische Spektrum ab. In einer integrierten Fassung werden zentrale Befunde des 2. Zwischenberichts (Juni 2005) sowie alle wesentlichen Resultate der seitdem durchgeführten weiteren Erhebungen vorgestellt. Als Datengrundlage stehen damit die empirischen Ergebnisse aller qualitativen wie standardisierten Erhebungen zur FbW-Reform zur Verfügung. Die Darstellung bezieht die Perspektiven von Agenturen und ARGEn (Geschäftsführer, Vermittler, Fallmanager, Bereichsleiter, Persönliche Ansprechpartner), die Darlegungen von Bildungsträgern (Personalverantwortlichen) und von FbW-Teilnehmern sowie die Aussagen von Experten aus den neuen fachkundigen Stellen ein.

5.2 Eine veränderte geschäftspolitische Ausrichtung der Agenturen




Im Zuge der Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung vollzog sich bei den Agenturen für Arbeit ein Wandel der geschäftspolitischen Ausrichtung. Im Vergleich zum Zeitraum vor der Reform 2003 weisen die Eckpunkte der Neuausrichtung der Agenturen bei FbW eine deutliche Hinwendung zu

- mehr Effektivität,
- einer genaueren Zielgruppenzuordnung sowie
- einer stärkeren Ausrichtung am Arbeitsmarktbedarf

auf.

Leitbegriffe wie „ungesteuerter Erhalt und Steigerung von Humankapital zur Steigerung von Vermittlungschancen“ oder „Bildung auf Vorrat“ wurden durch eine neue, stärker marktbestimmte Orientierung abgelöst. Für die FbW-Strategie kommt diese Orientierung in der Formel „Von der Fallzahl zur Wirkung“ pointiert zum Ausdruck.

Übersicht 5.2-1 Wandel in Leitlinien der Agenturen durch die FbW-Reform

<div>    </div>		
Wandel in Leitlinien der Agenturen durch die FbW-Reform: Die Sicht der Leitungsebenen der Agenturen (Führungskräfte)		
	Vor der Reform	Nach der Reform (2003)
FbW-Strategie	<ul style="list-style-type: none"> • Vorhalt von „Humankapital“ zur Steigerung von Vermittlungschancen • „Bildung auf Vorrat“ • „Maßnahmeplanung“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Marktbestimmte Orientierung • „Von der Fallzahl zur Wirkung“ • FbW keine „Sozialarbeit“
Finanzielle Orientierung im Rahmen von FbW	<ul style="list-style-type: none"> • Ergebnis- und Kostenorientierung nicht primär 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedeutungsgewinn von Ergebnis- und Kostenorientierung
Externe Kooperation der Agenturen mit Bildungsträgern	<ul style="list-style-type: none"> • Tendenziell enge Kooperation 	<ul style="list-style-type: none"> • Sich lockernde Kooperation • Druck auf „wirksame“ und „passgenaue“ Maßnahmen
FbW im inneren Handlungsrahmen der Agenturen	<ul style="list-style-type: none"> • Schwache Koppelung von Vermittlung und Weiterbildung 	<ul style="list-style-type: none"> • Engere Verkoppelung von Weiterbildung mit Vermittlung • Bildungszielplanung und Bildungsgutschein im Gesamtrahmen der Veränderung (Kundenzentrum)

Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften in 10 Arbeitsagenturen (Oktober 2004 bis Januar 2005)

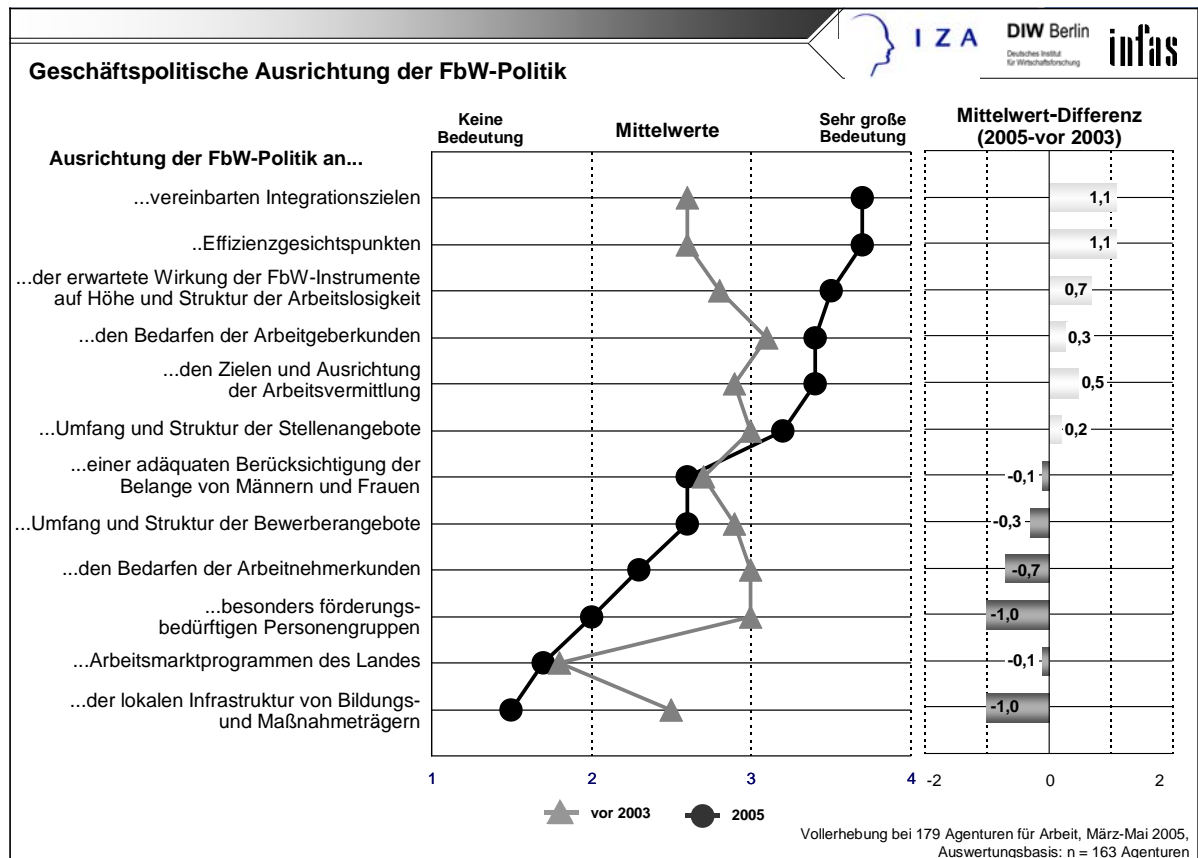
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

In der Arbeitsverwaltung vollzog sich eine nach innen und nach außen gerichtete Neuausrichtung mit mannigfaltigen Konsequenzen. Seitens der befragten Vertreter der Arbeitsverwaltung werden die Wirkungsfolgen der Neuausrichtung vor allem mit Blick auf die Kooperation der Agenturen mit Bildungsträgern gesehen. Die früher enge Kooperation mit Bildungsträgern hat sich seit Inkrafttreten der Reform deutlich gelockert. Die befragten Führungskräfte weisen hier durchaus auf Gewinne von Handlungsautonomie gegenüber Bildungsträgern hin. Druck auf „wirksame“ und „passgenaue“ Maßnahmen habe die „Maßnahmefüllung“ oder „Maßnahmezuweisung“ von einst ersetzt. Allerdings seien FbW-Erfolge im Rahmen des alten Systems – vor 2003 – eher kalkulierbar gewesen. Nach der Reform gebe es durch die Bil-

dungszielplanung zwar einerseits eine Erhöhung von Steuerungskapazitäten gegenüber Bildungsträgern. Durch den Bildungsgutschein verliere man aber andererseits Steuerungskapazitäten an die Kunden.

Für den inneren Handlungsrahmen der Agenturen weisen die befragten Experten auf die reforminduzierte Verkoppelung von Weiterbildung und Vermittlung hin. Vorausschauend geben Führungskräfte in diesem Zusammenhang an, dass die „neue FbW“ mit Bildungszielplanung und Bildungsgutschein als erster Schritt im Gesamtrahmen der Veränderung der Agenturen anzusehen sei. Mittelfristig würden Bildungszielplanung und das neue Kundenzentrum ineinander greifen müssen.

Übersicht 5.2-2 Veränderung der geschäftspolitischen Ausrichtung in Agenturen

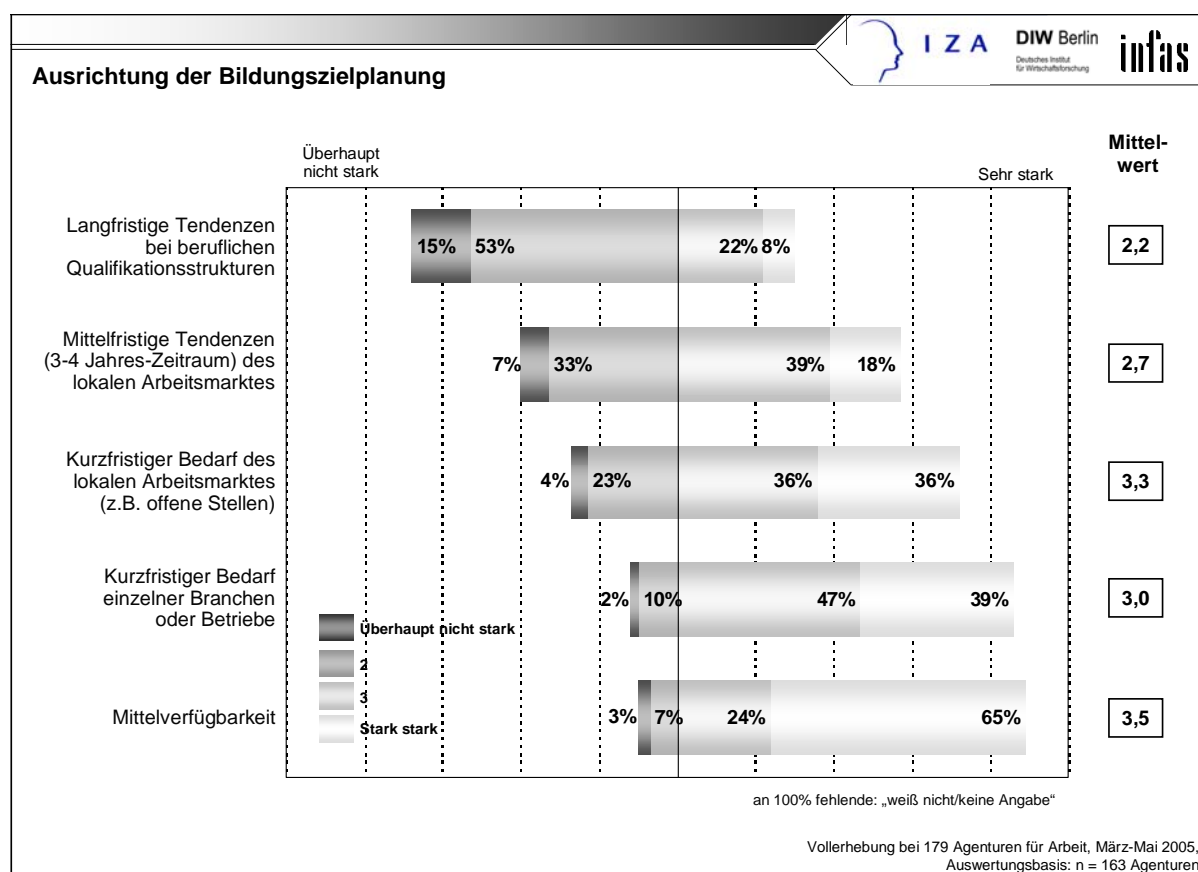


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Die in qualitativen Erhebungen gewonnen Befunde werden durch die standardisierte Erhebung bei 163 Agenturen eindrücklich belegt. In dieser Befragung sollte angegeben werden, an welchen Kriterien sich die FbW-Politik ausrichte, wobei der Zeitraum vor und ab 2003 vergleichend betrachtet werden sollte.

Die Antworten machen deutlich, dass Entscheidungskriterien der Agenturen nach der Reform klarer hierarchisiert und konturiert sind. Seit 2003 steht eine effiziente Integration der geförderten Personen in den Arbeitsmarkt stärker im Fokus. Die FbW-Politik orientiert sich in erster Linie an mit den Regionaldirektionen vereinbarten Integrationszielen. Die aus Mitteln des SGB III geförderte Weiterbildung wird enger mit der Arbeitsvermittlung verknüpft. Dadurch erhalten auch verfügbare Stellenangebote und der Bedarf der Arbeitgeberkunden ein höheres Gewicht bei der Ausrichtung der Weiterbildung. Der individuelle Qualifizierungsbedarf der Bewerber und die Struktur des Bewerberangebots haben dagegen an Gewicht verloren. Auch von der örtlichen Infrastruktur der Bildungsträger machten sich die Agenturen nach eigenem Bekunden stärker frei.

Übersicht 5.2-3 Ausrichtung der Bildungszielplanung



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

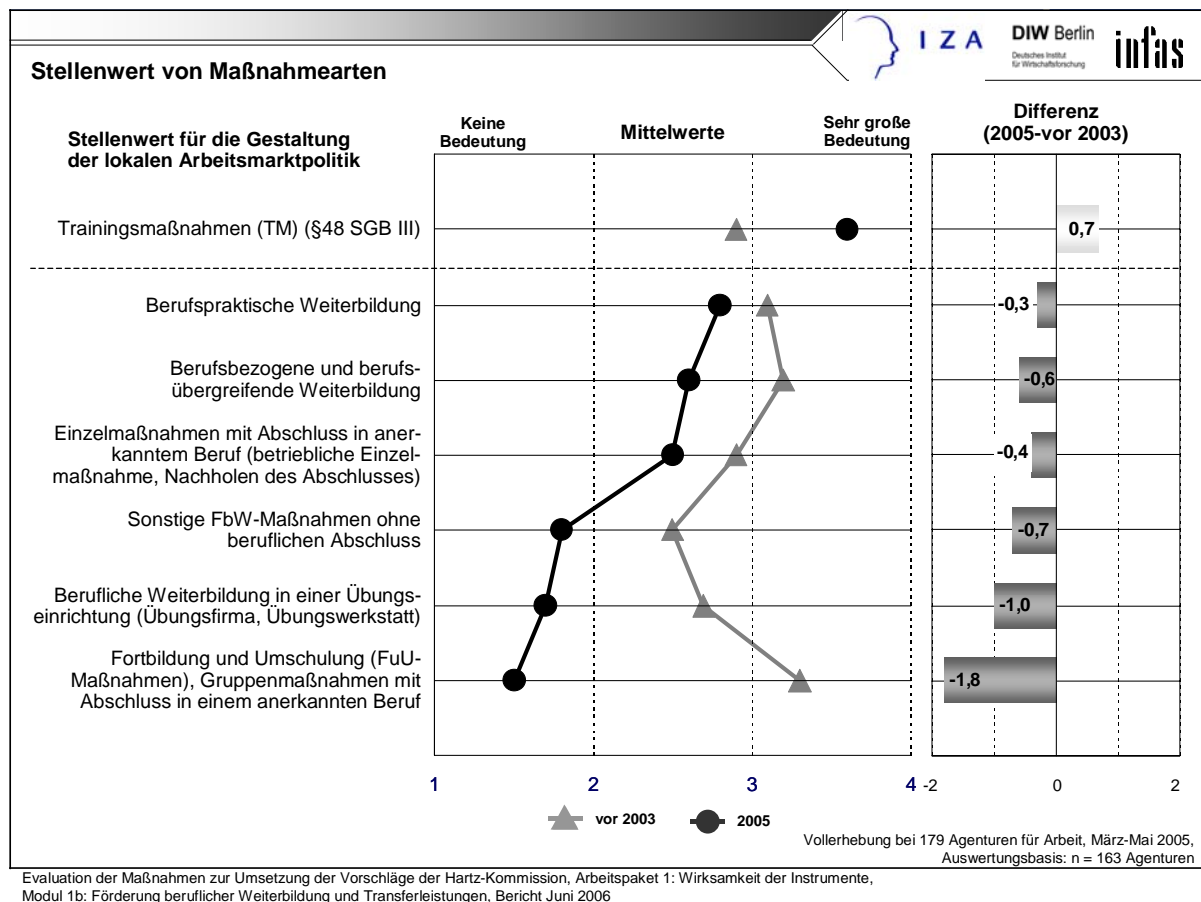
Zu den im Zuge der ersten Stufe der Verwaltungsreform der BA eingeführten organisatorischen Maßnahmen beim Zugang zu FbW-Maßnahmen gehört das Instrument der Bildungszielplanung. Für die breite Fläche zeigt der empirische Befund an, nach

welcher Ausrichtung Bildungszielplanungen vorgenommen werden. Die Agenturen orientieren sich vornehmlich an der Mittelverfügbarkeit. Sie versuchen, den kurzfristigen Bedarf des regionalen Arbeitsmarkts sowie einzelner Branchen oder Betriebe in die Bildungszielplanung einzubeziehen. Langfristige Tendenzen bei beruflichen Qualifikationsstrukturen spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle.⁷

Die Neuausrichtung der Förderpolitik macht sich auch am Stellenwert der verschiedenen FbW-Maßnahmen fest. Insgesamt haben nach Angabe der Agenturen nahezu alle FbW-Maßnahmen im Vergleich zur Förderpolitik vor 2003 an Bedeutung eingebüßt.

7 Beispielhaft ist dafür folgende Aussage einer Agentur-Führungskraft aus einem Interview: „Vorher wurden die Trägermaßnahmenkonzepte eingereicht. Wir hatten eine Steuerung des Publikums [...], es gab eine gewisse Notwendigkeit, die Maßnahmen, die vor Ort angeboten waren, zu füllen. Der Kunde hatte nicht die große Auswahl wie er sie jetzt mit dem Bildungsgutschein hat. Der Bildungsgutschein hat ja Auswahlmöglichkeiten geschaffen für die Kundschaft, hat natürlich die Trägerlandschaft insoweit berührt, als wir eine Vielzahl von Angeboten bekommen aufgrund unserer Bildungszielplanung. Wir machen ja jetzt eine Vorgabe, in welchen Bereichen wir Angebote wünschen, das war ja vorher so nicht. Da kamen Angebote ungesteuert ohne unsere Maßgaben. Jetzt stellen wir vorher Parameter auf, in welchen Bereichen wir gerne Angebote haben. Es kommen aber so viele Angebote von der hier vertretenen vielfältigen Trägerlandschaft und wir steuern ja nicht mehr. Wir weisen ja Teilnehmer nicht mehr zu. Wir geben ihnen Bildungsgutscheine in dieser Richtung, die wir in unserer Bildungszielplanung vorgesehen haben und dann geht er auf die Suche [...] Wir weisen ja nicht mehr zu, wir füllen nicht, wir haben keine Verantwortlichkeiten mehr. [...] Wir haben also eine Wahlfreiheit geschaffen.“

Übersicht 5.2-4 Stellenwert von Maßnahmentearten



Der Bedeutungsverlust bei Fortbildung und Umschulung sowie bei Vollausbildungen zeigt sich als pointiertes Ergebnis. Auch Weiterbildungsmaßnahmen in Übungseinrichtungen, berufsspezifische und berufsübergreifende FbW-Maßnahmen mit und ohne Abschlusszertifikate haben einen geringeren Stellenwert als vor der Hartz-Reform. Lediglich die kurzzeitigen, deutlich kostengünstigeren Trainingsmaßnahmen gewannen im Zuge der Neuausrichtung an Bedeutung für die Geschäftspolitik der Agenturen.


5.3 Bewertung des Bildungsgutscheins in den Agenturen

Zu einem zentralen Instrument der FbW-Reform, dem Bildungsgutschein, sollten Führungskräfte und Vermittler im Rahmen qualitativer Interviews grundsätzliche Vor- und Nachteile beschreiben. Dazu konnten die Experten erfahrungsgesättigte Aussagen machen, da der Bildungsgutschein zum Zeitpunkt der Erhebungen seit rd. 24 Monaten eingeführt war.

Unabhängig vom Umstand des konsequenten Einsatzes des Instruments, benennen sowohl Führungskräfte als auch Vermittler in klarer Kontur Vor- und Nachteile des Bildungsgutscheins. Die Haltungen der Vermittler fallen dabei kritischer aus; man zeigt sich hier gegenüber dem Bildungsgutschein reservierter. Gleichwohl werden bei beiden Zielgruppen auch Gemeinsamkeiten in der Einschätzung sichtbar.

Führungskräfte und Vermittler sehen beim Bildungsgutschein Vorteile in der neuen Wahlfreiheit der Kunden – verbunden mit einer motivationserhöhenden Stärkung von Selbstorganisation und Eigeninitiative. Eine höhere Motivation von Teilnehmern sowie eine Verringerung von Abbruchquoten werden hervorgehoben.

Übersicht 5.3-1 Grundsätzliche Vorteile des Bildungsgutscheines aus Agentursicht

<div>  <div> IZA <small>Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung</small> </div> <div> DIW Berlin <small>Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung</small> </div> <div> infas </div> </div>	
Grundsätzliche Vorteile des Bildungsgutscheines: Aussagen von Führungskräften und Vermittlern in Agenturen	
Aussagen von Führungskräften	Aussagen von Vermittlern
<ul style="list-style-type: none"> • Wahlfreiheit • Stärkung von Selbstorganisation und Motivation der Kunden • Kunden erfahren Investition der öffentlichen Hand konkret • Verringerung der Abbruchquoten in FbW • Qualitätsverbesserung von FbW, weil Träger sich nun um Kunden bemühen müssen • Verbesserung des Images von FbW bei Unternehmen durch gestiegene Effizienz 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahlfreiheit • Der Kunde wird zu Eigenaktivität veranlasst • Teilnehmer sind motivierter • Arbeitgeber akzeptieren Weiterbildung besser • FbW ist keine Sozialplanmaßnahme mehr; das motiviert auch die Agenturmitarbeiter
<small>Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften und Vermittlern in 10 Arbeitsagenturen (Oktober 2004 bis Januar 2005)</small>	

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Übersicht 5.3-2 Grundsätzliche Nachteile des Bildungsgutscheines aus Agentursicht

Angabe von Nachteilen	
Aussagen von Führungskräften	Aussagen von Vermittlern
<ul style="list-style-type: none"> • Harter Selektionsprozess im Kundenbereich • Gesamtsteuerung von FbW wird durch Bildungsgutschein „dem Zufall überlassen“; Erfolgsprognosen sind mit Bildungsgutschein schwerer kalkulierbar • Schwund von Markttransparenz und Verlust von „Planungssicherheit“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Höherer Arbeitsaufwand für Vermittlung • Harter Selektionsprozess im Kundenbereich • Überforderung bei nicht marktfähigen Kunden • Bildungsgutschein führt zu Maßnahmeverkürzungen, die häufig nicht mehr auf Kundennachfrage treffen

Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften und Vermittlern in 10 Arbeitsagenturen (Oktober 2004 bis Januar 2005)

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

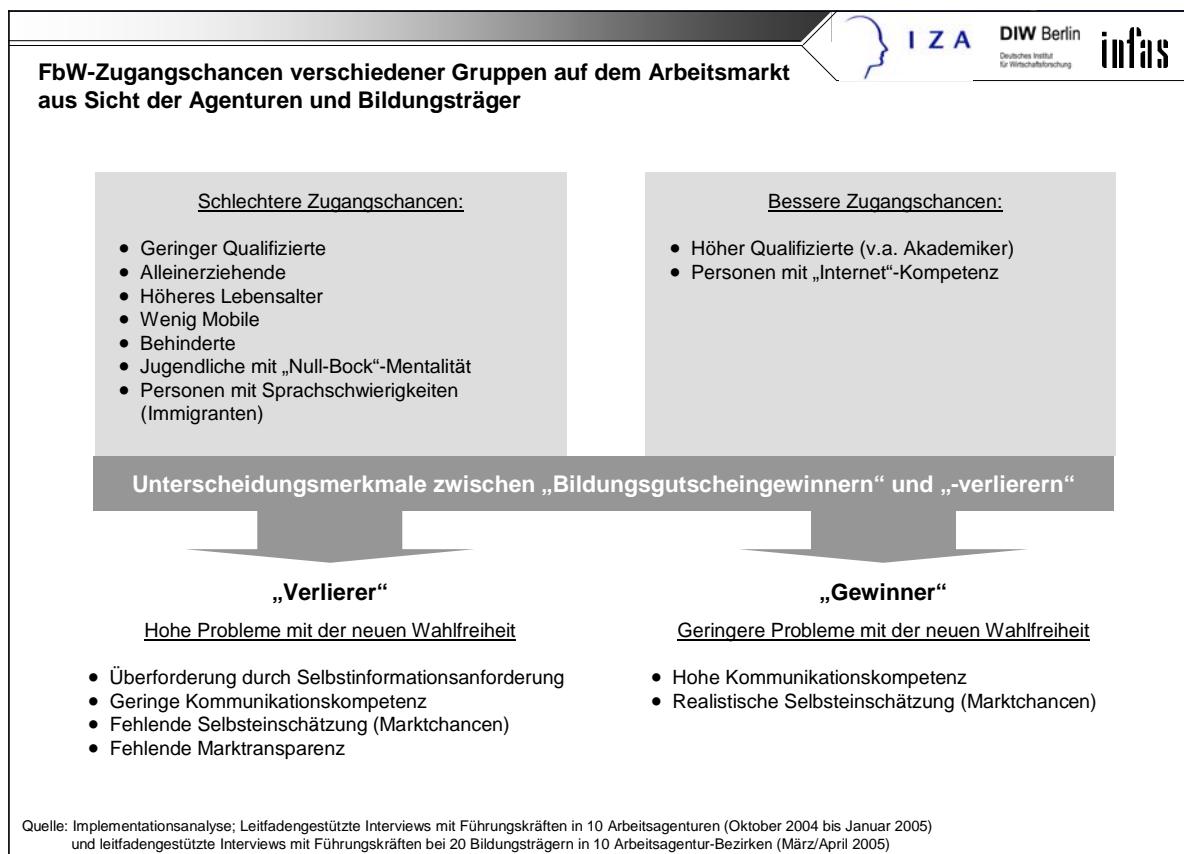
Einen wesentlichen Nachteil sieht man darin, dass der Bildungsgutschein zu einem harten Selektionsprozess im Kundenbereich führe. Es wird die These einer Bestenauslese durch den Bildungsgutschein vertreten: Marktfähige Kunden könnten mit dem Instrument umgehen. Nicht-marktfähige Kunden könnten dies viel weniger und seien überfordert. Die Vor-Qualifikation werde zur Scheidelinie beim FbW-Zugang. Gesprochen wird von „Bildungsgutscheinverlieren“ und „Bildungsgutscheingewinnern“. Im gleichen Zusammenhang wird deutlich hervorgehoben, dass positive Entwicklungen – eine Verringerung von Problemfällen in Maßnahmen sowie ein Sinken von Abbruchquoten – auch nur um den Preis einer Selektion im Kundenbereich zu haben seien.⁸

8 Dazu gab eine Führungskraft an: „Es gibt Vorteile, aber die gelten nur für die spezifische Gruppe jener Kunden, die [...] ohnehin eigeninitiativ sind. Problemfälle in Maßnahmen sind geringer geworden; Abbruchquoten sind geringer geworden. Dadurch sind Maßnahmewirkungen jetzt scheinbar besser, es findet ja eine Vorauslese statt. Es gibt für einige Kunden mehr Sicherheit durch das verbindliche Angebot des Bildungsgutscheins“.

Wo die neue Wahlfreiheit durch den Bildungsgutschein bei Kunden extrafunktionale Qualifikationen – nicht zuletzt für eine eigene Suche nach einem Bildungsträger – voraussetzten, dort seien Personen ohne solche Schlüsselqualifikationen von vorneherein benachteiligt. Das Moment der Eigeninitiative der Bewerber gilt als zentral. Die Experten sagen dazu aus, dass die Reaktion Geförderter in allen sozialen Gruppen schwierig sei, da Kunden Markttransparenz benötigten, was ganz unabhängig von der Qualifikation den meisten Kunden fehle.

Vergleichsweise beste Zugangs- und Integrationschancen sind den Einschätzungen zufolge für akademisch gebildete Personen gegeben. Besonders relevant ist die Fähigkeit des Internetumgangs für die eigene Suche nach Bildungsträgern.

Übersicht 5.3-3 FbW-Zugangschancen verschiedener Gruppen aus Sicht der Agenturen und Bildungsträger



Probleme mit der Eigenverantwortung und schlechtere Zugangschancen werden für geringer qualifizierte Personen, für ältere Personen, für alleinerziehende Personen, für behinderte und wenig mobile Personen sowie nicht zuletzt für Personen mit

Sprachschwierigkeiten (und dabei auch Immigranten) betont. Solche Personenkreise würden die geforderten Kompetenzen durchgängig weniger mitbringen. Mit der Selbstinformationsanforderung des Bildungsgutscheins seien diese Kunden überfordert. Auf Unterschiede zwischen Männern und Frauen wird in diesem Zusammenhang kaum verwiesen.

5.4 Die Ausgabepraxis in den Agenturen

Die Untersuchung thematisierte vor allem auch die Ausgabepraxis des Bildungsgutscheins. In qualitativen Interviews wurden konkrete Vergabe-Voraussetzungen genannt, welche Kunden selbst mitbringen müssen. Als zentrale Anforderungen gelten demnach vor allem regionale und berufliche Mobilität, Führerscheinbesitz, Entscheidungsfreudigkeit, Schichtdienstbereitschaft sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

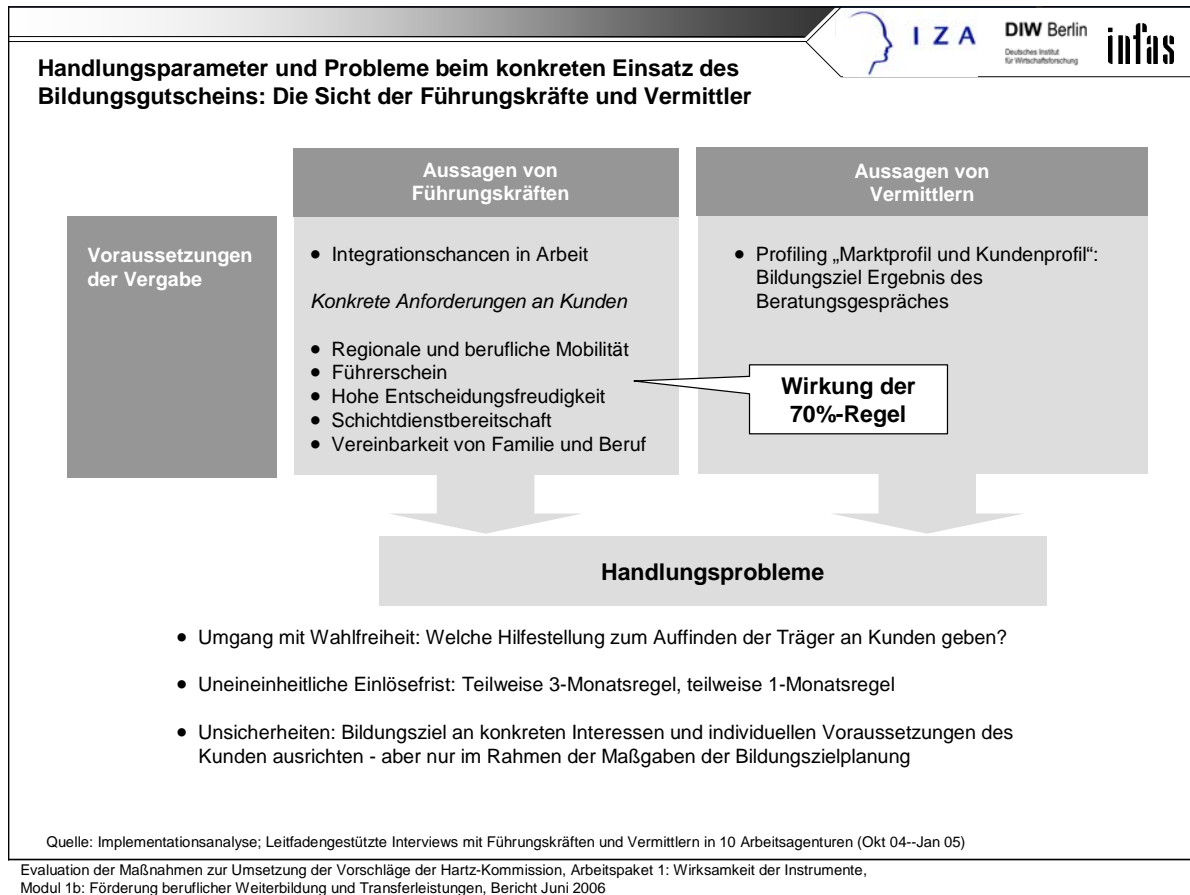
Allerdings weisen die Experten hierbei auch auf eine Reihe konkreter Handlungsprobleme bei der Ausgabepraxis hin.

Der gesetzlichen Grundlage nach sind Bildungsgutscheine von den Agenturen zeitlich befristet auszugeben. Vielfach war die Praxis der Agenturen zu Beginn der Reform so gestaltet, dass eine dreimonatige Einlösefrist (Gültigkeitsdauer) gewährt wurde. In diesem Zeitraum sollten die Scheine eingelöst werden, bevor ihre Gültigkeit dann verfiel. Mit dieser dreimonatigen Einlösefrist hatten die Agenturen jedoch schlechte Erfahrungen gemacht. So hatte sich besonders in der Anfangszeit der Reform das Problem ergeben, dass Bildungsträger ihnen zugekommene Gutscheine regelrecht gehortet hatten.⁹ Dies führte dazu, dass die Agenturen – auch aus haushaltstechnischen Erwägungen heraus – partiell von der 3-Monats-Regel zu einer 1-Monats-Regel übergingen.

Im Interesse einer Budgetbindung gilt die kürzere Einlösefrist als vorteilhaft. Mit Blick auf die Durchführung von Maßnahmen – und dem Problem eines Missmatches zwischen Maßnahmestart und Gültigkeitsdauer – kann hingegen die längere Einlösefrist mit weniger Problemen behaftet gesehen werden.

9 So berichten Führungskräfte aus zwei Agenturen: (1): „Da sind die Träger hingegangen und haben dann Bildungsgutscheine gehortet. Das war so das Erste. Wir hatten die zunächst mal gutgläubig für drei Monate ausgestellt und dann haben die die einfach mal dabehalten, weil sie nicht wussten, startet die Maßnahme oder nicht. Dann hatten wir immer mehr Bildungsgutscheine draußen und wussten nicht was passiert, haben dann sehr schnell reagiert und haben gesagt, erstens, nur noch für einen Monat und zweitens, jeder einzelne Kunde wird jetzt angegangen.“; (2): „Da gibt es ein haushaltstechnisches Problem, wenn ich drei Monate nicht weiß, ob ein Bildungsgutschein, der eine Summe X kostet, nicht eingelöst wird. Da habe ich ein Problem. Wir haben verkürzt auf einen Monat.“

Übersicht 5.4-1 Handlungsparameter und Probleme beim konkreten Einsatz des Bildungsgutscheins



5.5 Probleme mit der 70%-Regel und Ausgabekriterien

Im Rahmen der Ausgabepraxis erhielt vor allem die sogenannte 70%-Regel hohen Stellenwert. Führungskräfte wie Vermittler legten eine Reihe damit verbundener Orientierungsprobleme, aber auch relevante Entscheidungskriterien dar.

Daraus wird deutlich, dass die konkrete Umsetzung der 70%-Regel häufig schwer fällt. Wenn dem Ziel, nur marktfähige Maßnahmen zu fördern, auch prinzipiell gefolgt wird, so müssen dazu kritische Hürden überwunden werden, die je nach regionalem Kontext unterschiedlich ausgeprägt sind. Übergreifend werden fünf wesentliche Kritikpunkte deutlich:

- Ganz grundsätzlich mache eine schlechte regionale Marktlage die Regel schwer einhaltbar. Die „70%“ orientiere sich an Zahlen aus einer boomenden Wirtschaft und sei für die derzeitige wirtschaftliche Lage zu starr.

-
- Die 70%-Regel sei ein Hilfskonstrukt, für das hinreichende Maßgaben und exakte Datengrundlagen zur Umsetzung fehlen würden. Bildungszielplanungen würden im Vorfeld gemacht, bevor die Nachfrage, d.h. die Kunden da seien. „Per Dekret“ sei kein Markt bestimmbar.
 - Angesichts der hohen Anforderungen sei mit einem - in der Regel - einzigen Profiling-Gespräch die relevante und dem Kunden gegenüber verantwortungsvolle Entscheidung vielfach schwer zu treffen.
 - In konsequenter Umsetzung führe die 70%-Regel mittel- bis langfristig zu einer erheblichen Ausdünnung des relevanten Bildungsangebots.¹⁰
 - Wiederholt wird in diesem Zusammenhang betont, dass die 70%-Regel zur konsequenten Vorauslese bei Kunden führe. In Reinform sei die Regel vor allem eine Bestenförderung. Die „Schwachen“ blieben zurück.

Trotz solcher Schwierigkeiten müssen Vergabe-Entscheidungen getroffen werden. Die Experten aus der Arbeitsverwaltung wurden deshalb dazu befragt, welche Kriterien dabei als ausschlaggebend, zumindest aber als vorrangig angesehen werden.

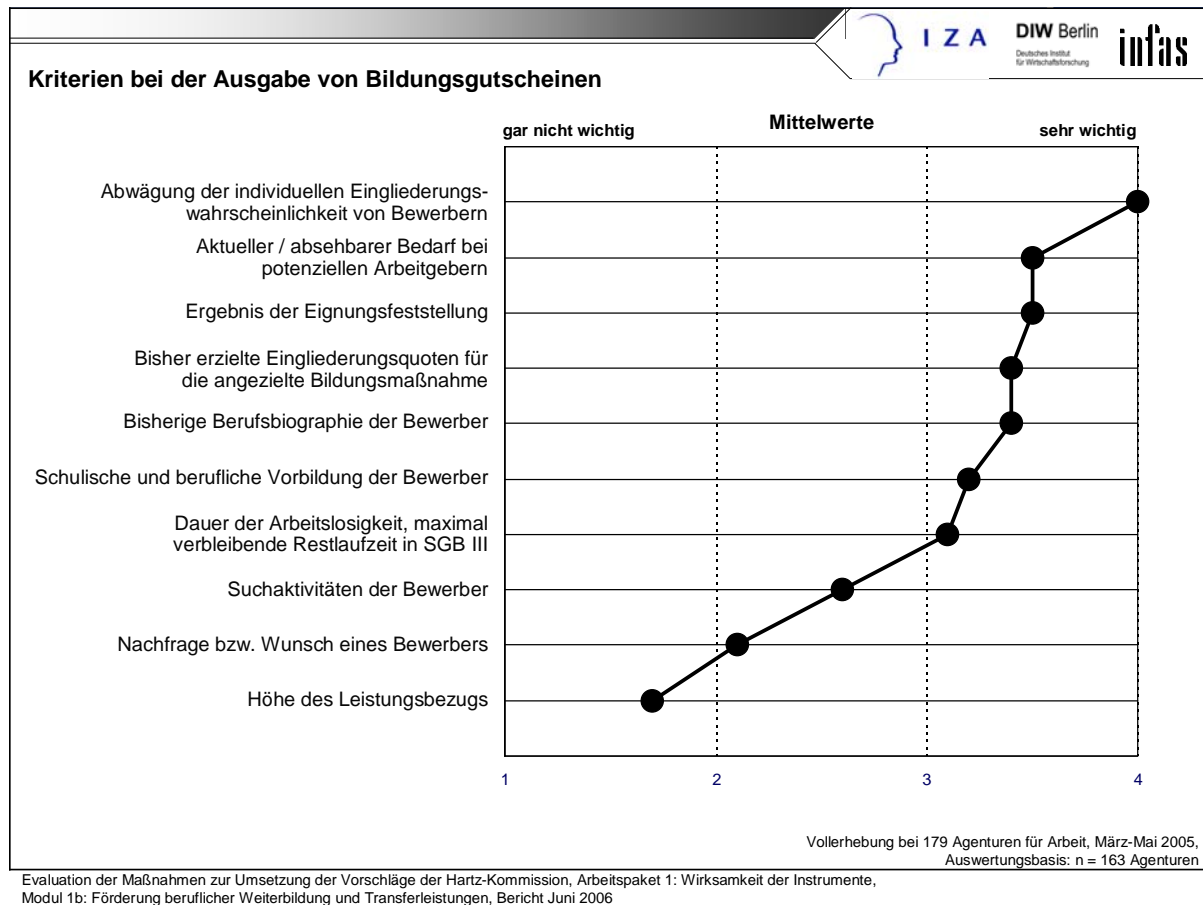
Sie geben an, dass als „hartes“ Kriterium für einen Maßnahmetyp dessen zurückliegende Eingliederungs- oder Verbleibsquoten zur Verfügung stehen, die bekannte „Marktnähe“ von Weiterbildungsangeboten. Bundesweite Vergleiche von Verbleibsquoten für bestimmte Maßnahmen könnten dabei einbezogen werden und seien relevant.

Zentral sei ferner die individuelle Eignungsprüfung bei „Ehrlichkeit“ der Kundensegmentierung.

Auch die Ergebnisse der standardisierten Agentur-Erhebung weisen aus, dass sich Vermittler bei Vergabeentscheidungen an einem breiten Kranz von Kriterien orientieren. Den Befunden zufolge steht die Abwägung einer individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit der Bewerber an erster Stelle. Mit gleichfalls hohen Werten folgen Aspekte, die eine marktorientierte Sichtweise betonen: der Bedarf von potenziellen Arbeitgebern und Ergebnisse von Eignungsfeststellungen. Als handlungsleitend zeigt sich auch die Berücksichtigung von Eingliederungsquoten mit Blick auf angezielte Bildungsmaßnahmen sowie die bisherige Berufsbiographie der Bewerber. Bisherige Suchaktivitäten von Kunden sowie deren individuelle Nachfragen und Wünsche und auch die Höhe des Leistungsbezugs stellen hingegen vergleichsweise wenig relevante Kriterien dar.

10 Ein Vermittler benannte diesen Punkt wie folgt: „Man kann das nicht konsequent machen, denn dann hätte man nur noch drei Maßnahmen“.

Übersicht 5.5-1 Kriterien der Ausgabe von Bildungsgutscheinen



Diese Sachverhalte spiegeln sich auch in den Antworten von FbW-Teilnehmern wider. Die qualitativen Interviewgespräche mit 24 FbW-Teilnehmern (darunter 12 FbW-Teilnehmer aus der Zeit vor 2003 und 12 FbW-Teilnehmer, die nach 2003 bereits einen Bildungsgutschein erhalten hatten) ergeben, dass Markt- respektive Integrationschancen von Kunden nach der Reform tendenziell eine stärkere Berücksichtigung gefunden haben als dies vor der Reform der Fall gewesen zu sein scheint. Die Teilnehmer wurden dabei auch zur Intensität der Beratung in den Agenturen befragt. Die Darstellungen der Teilnehmer deuten auf eine tendenziell längere Beratungszeit als vor der Reform hin, wobei auch Kritik deutlich wird. Dabei werden Einzelhinweise auf eine schnelle und „technische Abwicklung“ der Kunden gegeben. Dies wiederum trifft sich mit Einlassungen von Vermittlern in den Agenturen. Diese merken für den Beratungsprozess kritisch an, dass ein neuer „Verwaltungsaufwand“ beim Bildungsgutschein nicht zuletzt auf Kosten der Beratungszeit für die Kunden gehe.

Trotz aller genannten Kritik im Einzelnen: Insgesamt weisen die Ergebnisse der Implementationsanalyse aus, dass die operative Praxis der Bildungsgutscheinausgabe auf der Ebene relevanter Handlungs- oder Entscheidungskriterien durchaus im Sinne der Reform vollzogen wird.

5.6 Generelle Umsetzungsprobleme der Reform in den Agenturen

Zur Erfüllung dieser Praxis mussten die Agenturen für Arbeit indes mannigfaltige interne Umsetzungsschwierigkeiten überwinden. Wie Führungskräfte berichten, spielen Sozialisationsprobleme eine Rolle. So habe die Überwindung einer überkommenen FbW-Strategie in den Köpfen der Mitarbeiter („Maßnahmen als Sozialintegration und –therapie“) teilweise regelrechte Umerziehungsprozesse notwendig gemacht. Mit der FbW-Reform seien neuartige Personalanforderungen entstanden, deren Durchsetzung nicht immer leicht gewesen sei.¹¹

Die Anforderung einer stärker individuellen Orientierung auf einzelne Kunden durch die Arbeitsvermittler bei gleichzeitigem Wegfall der Arbeitsberater erzeugte darüber hinaus auch Informationsprobleme, die in einem erhöhten Schulungsbedarf für die Vermittler zum Ausdruck kommen.

Der Wegfall der Arbeitsberater wird in den Agenturen unterschiedlich beurteilt. Führungskräfte sehen dies auch positiv, weil dies im Geiste der FbW-Reform durchaus als konsequent anzusehen sei.¹²

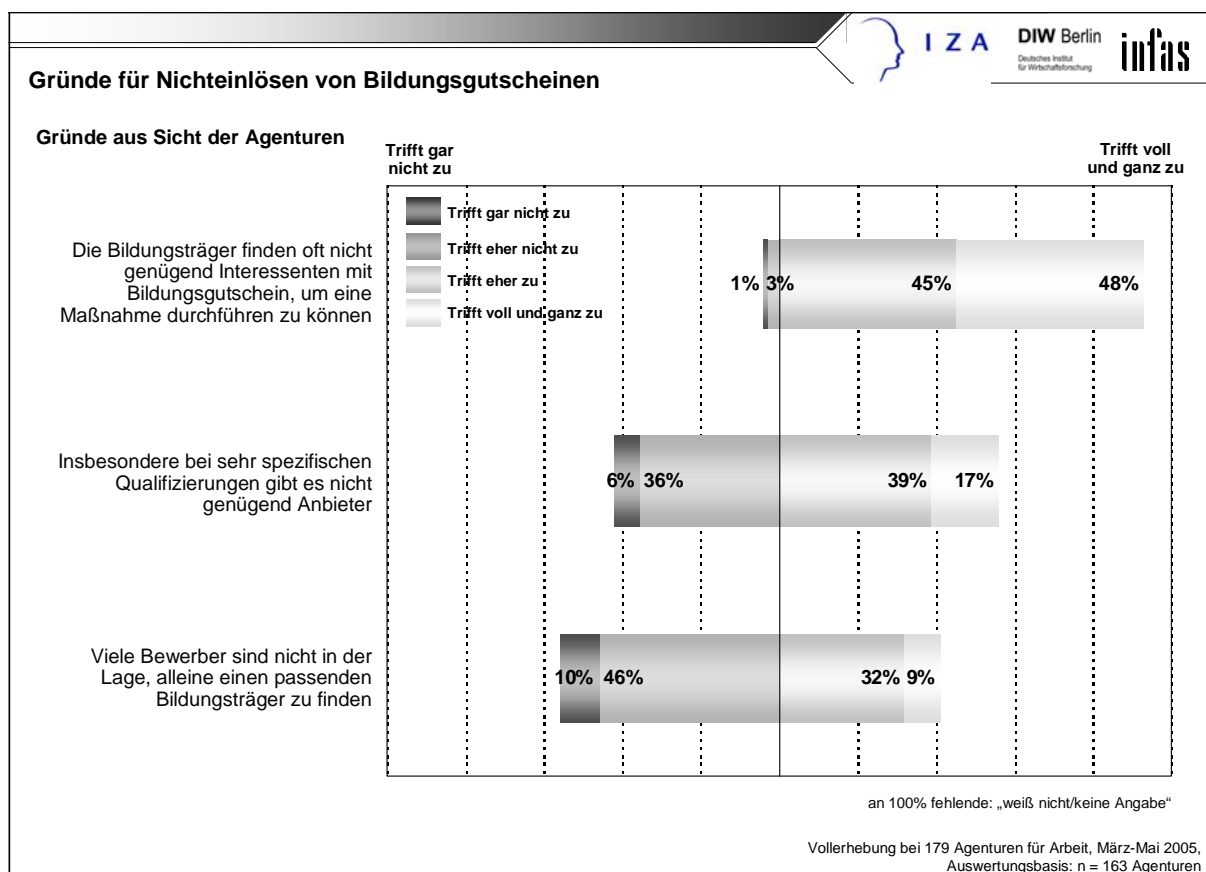
Die Vermittler kritisieren den Verlust der Arbeitsberater dagegen deutlich. Der Schwund dieser Funktion habe zu einem komplexen neuen Arbeitsprofil auf der Vermittlungsebene geführt und dem habe man in den Agenturen nicht immer hinreichend Rechnung getragen. Zwar habe es Schulungen gegeben, diese seien aber nicht stets hinreichend gewesen, um die neuen Aufgaben gut erfüllen zu können. Hier greifen somit Sozialisations- und Informationsprobleme ineinander.

11 Ein Geschäftsführer sagte dazu: „Sie benötigen oft viel mehr Kompetenz, um „nein“ sagen zu können. „Ja“ sagen ist relativ einfach, aber „nein“ zu sagen, das müssen Sie begründen und das fällt vielen Vermittlern dem Kunden gegenüber noch nicht so leicht, weil es auch eine ganz andere Aufgabe ist, die sie früher nicht unbedingt wahrgenommen haben.“

12 So gab eine Führungskraft hierzu an: „Und auch die Aufgabe des Arbeitsberaters [gemeint ist dessen Wegfall] sehen wir zumindest mittelfristig als vorteilhaft an, weil der Arbeitsberater immer einen ganz isolierten Blick hat. Für den gab es nur Fortbildung und Schulung, häufig gesteuert durch den Kunden, der sich halt einen Termin hat geben lassen beim Arbeitsberater. Jetzt haben wir den ganzheitlichen Blick durch einen Arbeitsvermittler, der ein Instrument nur noch zusätzlich bedient und nicht Fortbildung und Umschulung. Wir hatten wirklich die Leute in unterschiedlicher Betreuung. Der eine versucht, ihn zu vermitteln und parallel hat ein anderer versucht, ihn fortzubilden, was keinen Sinn macht.“

In Folge der Einführung des Bildungsgutscheins benennen Vermittler den neuen „Verwaltungsaufwand“ als Problem. Dieser entstehe dadurch, dass man sich an die Bildungszielplanung zu halten habe, die jedoch für die operative Ebene der Vermittlungstätigkeit häufig zu vage sei. Hoher Aufwand sei auch mit der konkreten Produktion des Bildungsgutscheins verbunden, da der Ausdruck des Gutscheins ungebührliche Zeit beanspruche. Dies gehe auf Kosten der Beratungszeit für die Kunden, wobei man gleichzeitig mit verunsicherten und überforderten Kunden konfrontiert sei, denen man nun nicht mehr stets verlässliche Zusagen geben dürfe. Von Vermittlern wird der Ersatz der vormaligen „Maßnahmezuzuweisungspraxis“ durch die neue Abgabeprozess des Bildungsgutscheins teilweise auch als Verlust von „Flexibilität“ empfunden. Kritisiert wird die Einbuße einer „Flexibilität der Trägerwahl“ mit allen Folgen einer unsicheren Handlungsorientierung.

Übersicht 5.6-1 Gründe für Nichteinlösen von Bildungsgutscheinen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Allerdings sind die Fachkräfte in den Agenturen tatsächlich mit einem komplexen Wechselspiel von Steuerungsanforderungen und mangelnden Möglichkeiten einer

Nachsteuerung konfrontiert. Im Umsetzungsprozess der FbW-Reform wird dabei nicht selten die neue Erfahrung gemacht, dass Bildungsmaßnahmen nicht immer auch zustande kommen.

Der Nachsteuerungsbedarf erweist sich als hoch, wie Befunde der standardisierten Agenturbefragung anzeigen. So hat man in über 90 Prozent der Agenturen Erfahrungen mit einem Nicht-Zustandekommen von Bildungsmaßnahmen gemacht, weil Bildungsträger oft nicht hinreichend viele Bewerber finden, um Veranstaltungen zu besetzen. Auch bei spezifischen Qualifizierungen gibt es nicht stets genügend Anbieter, worauf immerhin noch in 56 Prozent der Agenturen hingewiesen wird.

Dem Nicht-Zustandekommen von Maßnahmen könnte durch eine Überbuchungspraxis begegnet werden. Die Agenturen müssten dazu anhand von Erfahrungswerten eine höhere Zahl von Bildungsgutscheinen ausgeben als gemäß Bildungszielplanung benötigt wird. Um speziell diesem Aspekt nachgehen zu können, wurde im Mai 2006 eine weitere qualitative Erhebungsrunde bei acht Agenturleitungen in den zehn ausgewählten Standorten vorgenommen. Den Ergebnissen zufolge ist das Überbuchen von Bildungsgutscheinen nicht als übliche Praxis der Agenturen anzusehen. Sechs Agenturen gaben an, es finde keine Überbuchung jenseits der Handlungsprogramme oder der Bildungszielplanung statt. Lediglich zwei Agenturen verwiesen auf diese Praxis einer vorsorglichen Steuerung.¹³

5.7 Praxis der Hilfestellungen bei der Suche nach Bildungsträgern in Agenturen

Um die Schwierigkeiten beim Zustandekommen von Weiterbildungsmaßnahmen zumindest partiell abzubauen, orientieren die Agenturen im direkten Umgang mit ihren Kunden auf eine vielfältige Praxis der Hilfestellung zur Bildungsträgersuche. Der Kranz der Hilfeleistungen umfasst Elemente wie allgemeine Informationen, Verweise auf die Datenbank für Aus- und Weiterbildung (KURS), die Ausgabe von Trägerlisten bis hin zu konkreten Empfehlungen auf Ebene von Bildungszielen. Auch werden konkrete Hinweise auf einzelne Träger gegeben.

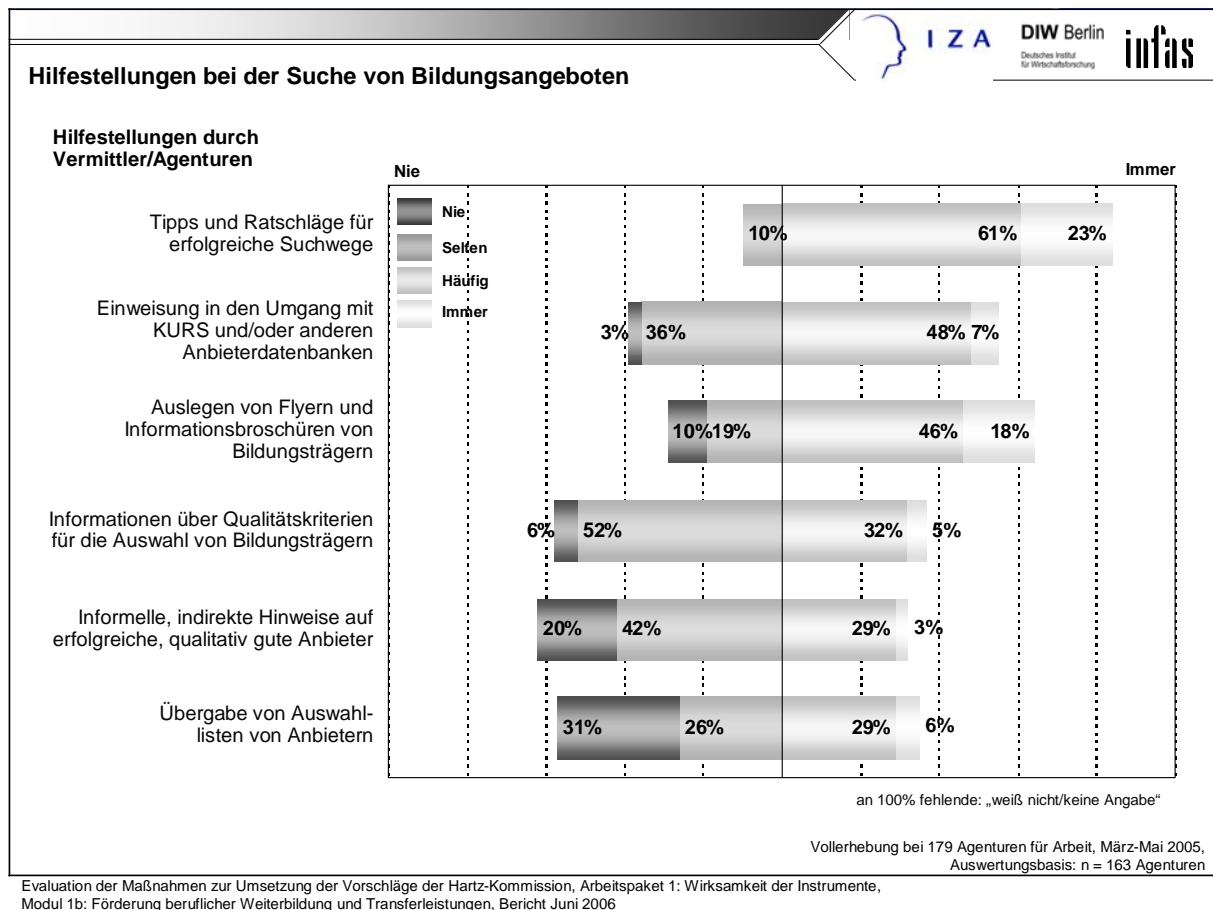
Bei den zu diesem Sachverhalt befragten FbW-Teilnehmern¹⁴ gab lediglich ein gutes Drittel der Bildungsgutscheininhaber an, dass man ohne jegliche Empfehlung, das heißt ganz allein und ohne weitere Hilfestellung einen Bildungsträger habe suchen

13 Eine befragte Agenturleitung gab zum Thema Überbuchung an: „Das wäre ja die Welt vor der Reform. Es geht doch gerade nicht mehr primär darum, Maßnahmen zu besetzen. Das würde ja bedeuten, man hätte die Reform nicht verstanden.“

14 Ergebnisse der quantitativen FbW-Teilnehmerbefragung für die n=1.085 Fälle umfassende Teilgruppe der Inhaber von Bildungsgutscheinen aus 2003 und 2004.

müssen. Auf Basis verschiedener Datenquellen kann somit festgehalten werden, dass die Agenturen die Suchprozesse ihrer Kunden nach einem Träger vielfach unterstützen.

Übersicht 5.7-1 Hilfestellungen bei der Suche von Bildungsangeboten



Im Rahmen der Hilfepraxis kommt damit auch der KURS-Datenbank ein Stellenwert zu. Vermittler erläuterten die Verfahrensweisen mit KURS. Bei Bedarf werde Kunden ein Ausdruck der gesamten Trägerliste aus KURS für entsprechende Maßnahmen übergeben. Überwiegend würden Kunden jedoch einfach zur eigenen Nutzung auf KURS verwiesen. Dabei wurde vielfach bezweifelt, dass die KURS-Datenbank tatsächlich als hilfreiche Brücke im Suchprozess des Kunden gelten könne. Die Kritik der Agentur-Experten an KURS lässt sich in drei Punkte zusammenfassen:

-
- KURS überfordere Kunden grundsätzlich.
 - KURS sei auch im Einzelnen kaum benutzerfreundlich und schwer zu bedienen.
 - KURS sei nicht aktuell.

Gerade angesichts der neuen Zuweisungspraxis wird auf die grundsätzliche Notwendigkeit hingewiesen, dass Kunden Informationen zu beruflicher Weiterbildung systematisch und benutzerfreundlich erlangen können müssten. Mit KURS sei dies allerdings kaum möglich.¹⁵

5.8 Summarische Bewertungen bei Agenturen und Bildungsträgern

Eine summarische Bewertung über die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung ergibt bei den Arbeitsagenturen ein gemischtes Bild. Zwischen 2005 und 2006 hat sich dieses Bild zudem etwas verschlechtert.

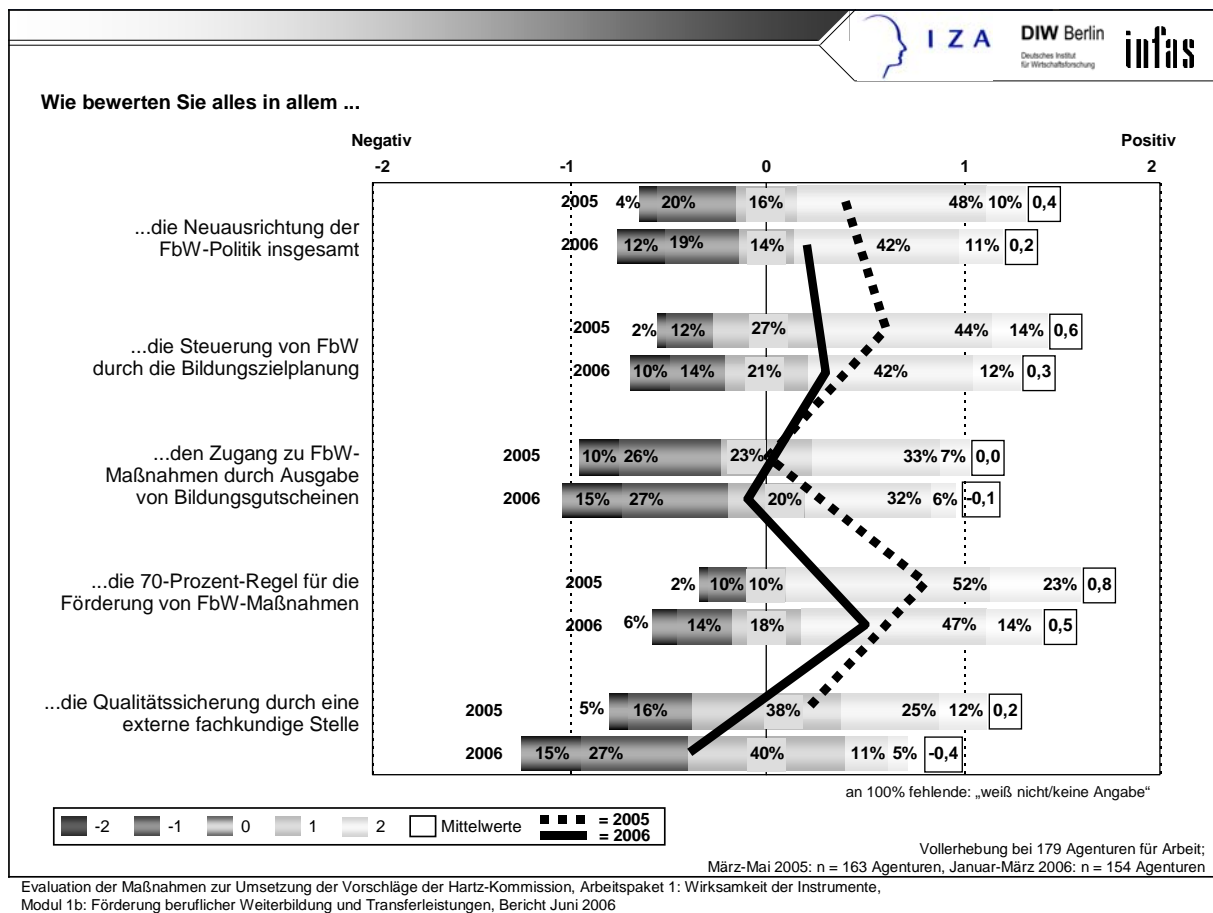
Trotz aller beschriebenen Problemlagen wird dabei der 70%-Regel noch die vergleichsweise höchste Akzeptanz zugeschrieben. In der ersten standardisierten Agenturbefragung (März-Mai 2005) vergaben 75 Prozent der Agenturen für die 70%-Regel die Noten eins und zwei. Als kritisch wird vor allem der Bildungsgutschein angesehen. Der neue Zugang zu FbW durch die Ausgabe von Bildungsgutscheinen wurde 2005 von 36 Prozent der befragten Agenturen mit negativen Noten von minus eins und minus zwei belegt. Nur knapp 40 Prozent vergaben für das Instrument des Bildungsgutscheins positive Noten. Aspekte der Qualitätssicherung - mit Blick auf die neuen fachkundigen Stellen - wurden bei der Erhebung 2005 von 38 Prozent der Agenturen weder negativ noch positiv bewertet. Zum diesem Zeitpunkt lagen noch kaum Erfahrungen der Agenturen mit den neuen Prozessen der Qualitätssicherung vor. Eine Beurteilung war für die meisten der Agenturen nicht möglich.

Die Wiederholungsmessung (Januar-März 2006) weist nun eine im Ganzen gesehen kritischere Haltung der Agenturen zur FbW-Reform aus. Die Skepsis der Arbeitsverwaltung ist offenbar gewachsen. Die pointierteste Veränderung zeigt sich dabei in der Beurteilung der fachkundigen Stellen. Im Frühjahr 2006 verfügten die Agenturen

15 Dazu unterstrich die Führungskraft einer Agentur: „Es ist in der Tat richtig, wir lassen unsere Kundschaft mit einem Bildungsgutschein relativ alleine, weil wir keine medienunterstützte Basis und Plattform bieten, um zu sagen, „hier kannst du dich marktkundig machen“. Wir haben kein Portal. Wir bräuchten ein Bildungsportal, [...] das bedienerfreundlich ist, wo wir anerkannte und zugelassene Maßnahmen einspielen können, wo jeder Kunde sich auch nach Stichworten, nach Suchkriterien sein Bildungsangebot aussuchen kann. Genau diese Plattform fehlt und das müsste dringend jetzt nachgeholt werden.“

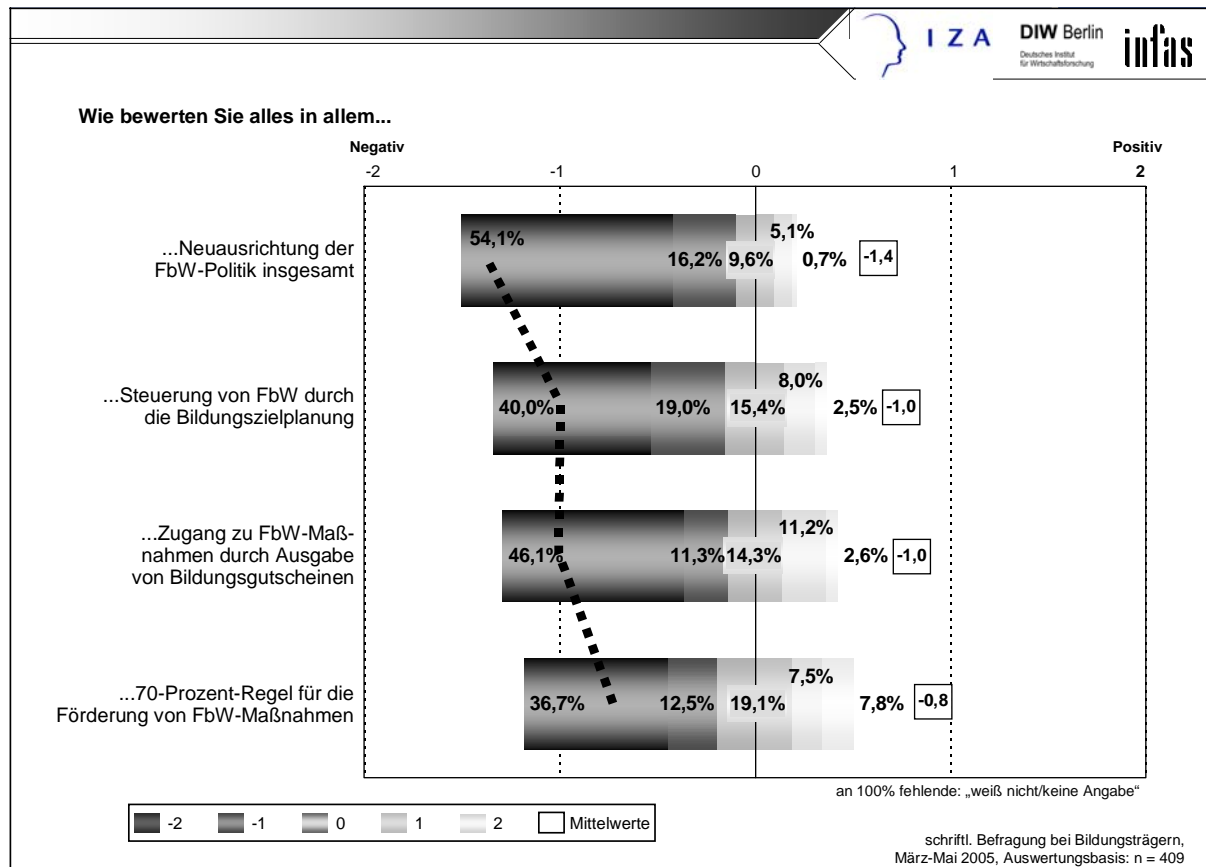
über erste Erfahrungen mit diesen Stellen. Offensichtlich trug dies zu einem vernehmlich schlechteren Urteil der Agenturen bei.

Übersicht 5.8-1 Gesamtbewertung der FbW-Reform durch die Agenturen (2005 und 2006)



Eine *insgesamt* klar ablehnende Zwischenbilanz der FbW-Reform zogen die Bildungsträger in 2005. Über alle zentralen Aspekte der Reform – Bildungszielplanung, Bildungsgutschein und 70%-Regel – wird hier ein durchgehend negatives Urteil abgegeben. Fast 60 Prozent der 409 befragten Träger bewerteten die Bildungszielplanung und den Bildungsgutschein mit den Noten minus eins und minus zwei. Für die 70%-Regel vergab fast die Hälfte der Bildungsträger negative Noten.

Übersicht 5.8-2 Gesamtbewertung der FbW-Reform durch die Bildungsträger (2005)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Während die Neuausrichtung der FbW-Politik bei 58 Prozent der Arbeitsagenturen auf Zustimmung trifft, erteilen nur sechs Prozent der Bildungsträger gute Noten für die Reform. 70 Prozent der Bildungsträger urteilen über die Neuausrichtung insgesamt mit den Noten minus eins und minus zwei.

5.9 Veränderungen in der Bildungsträgerlandschaft: Der Schwund der FbW

Der Erfahrungshintergrund für die schlechten Bewertungen durch die Bildungsträger muss in den neuen Bedingungen auf dem Weiterbildungsmarkt gesehen werden, die bei den Bildungsträgern merkliche Verschlechterungen ergeben haben.

Dabei zeigt die Implementationsanalysen zum einen, dass überkommene Beziehungen zwischen Agenturen und Bildungsträgern in Folge der FbW-Reform schwinden. Agenturen veröffentlichen ihre Bildungszielplanungen (nun weitgehend ohne die alten Bildungsträgersgespräche) nurmehr im Internet. Kommunikationsbeziehungen zwischen Agenturen und Trägern sind dadurch deutlich einseitiger geworden.

Bestehende Netzwerke lösten sich offenbar auf. Ausdrücklich kritisieren die Bildungsträger diese Entwicklung. Nach der Reform seien die Informationen durch die Agenturen mangelhaft.

Zum anderen zeigen die Analysen, dass sich die Bildungsträgerlandschaft selbst zu verändern beginnt. Dabei sprechen insbesondere die Befunde der Bildungsträgererhebung für eine Diversifizierung des Markts. Es wird allerdings deutlich, dass sich Veränderungen am Weiterbildungsmarkt nicht durchgängig für alle Bildungsträger negativ auswirkten. Es waren Gewinner und Verlierer auszumachen.

Größere Träger in Gebieten mit guter Arbeitsmarktlage konnten sich im Markt geförderter Maßnahmen eher behaupten. Verlierer finden sich eher in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit. Dort verzeichnete man stärkere Umsatzeinbußen, reagierte mit Beschäftigungsabbau sowie dem Einsatz flexiblerer Beschäftigungsverhältnisse. Ein Rückgang der Teilnehmerzahlen zwang die Träger generell zu Kosteneinsparungen.

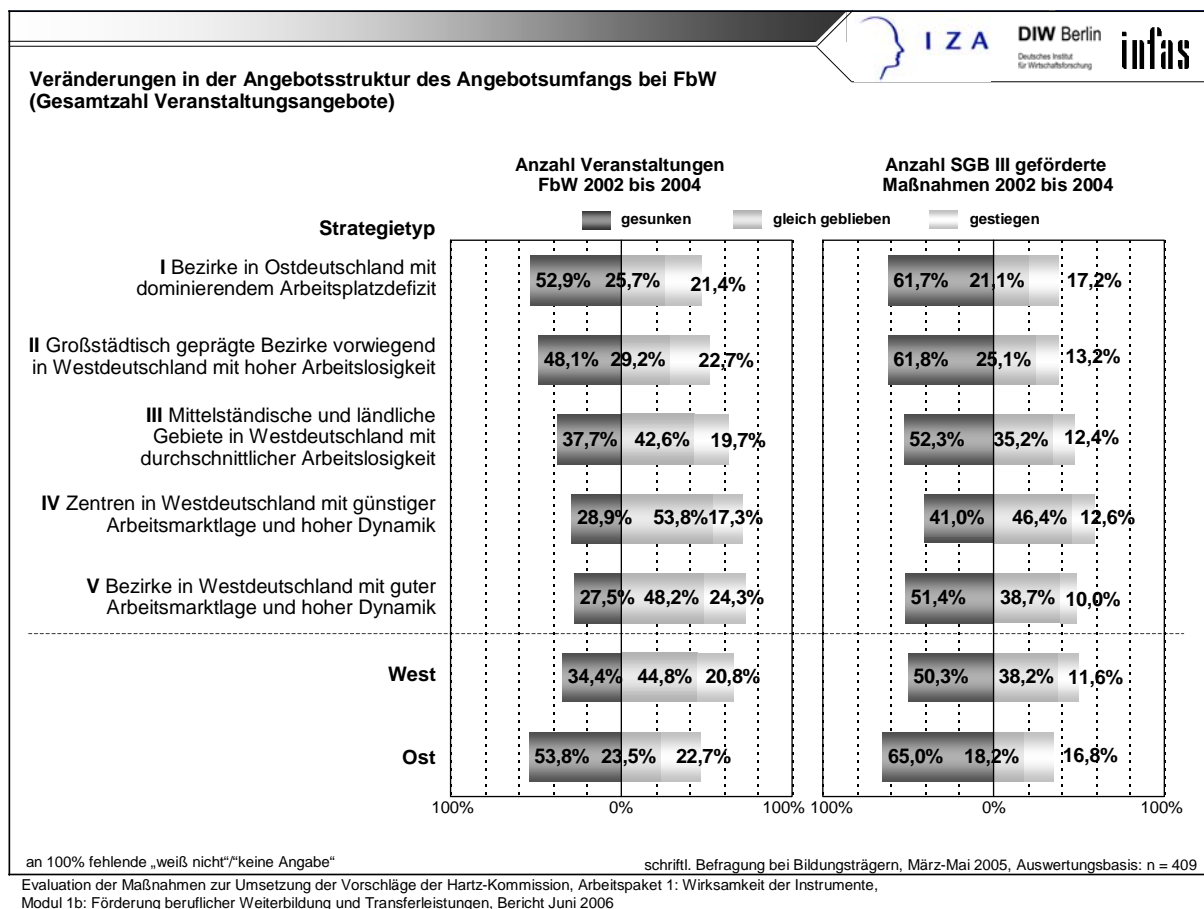
Mit Blick auf den Zeitraum von 2002-2004 geben die detaillierten empirischen Ergebnisse der Bildungsträgerbefragung mannigfaltige Hinweise auf Auswirkungen durch die Reformen. So verzeichneten 41 Prozent der befragten Träger rückgehende Umsatzanteile aus geförderten Maßnahmen, hierbei 46 Prozent der Träger in Ostdeutschland und 40 Prozent in Westdeutschland. In städtischen Gebieten mit durchschnittlicher und hoher Arbeitslosigkeit (Strategietyp II und III) sieht sich jeder zweite Bildungsträger von sinkenden Umsatzanteilen betroffen.¹⁶ Dagegen berichten in Zentren mit günstiger und guter Arbeitsmarktlage (Strategietyp IV und V) nur 26 Prozent bis 33 Prozent der Träger von dieser Entwicklung.¹⁷

16 Die Bezeichnung Strategietyp steht für eine von der BA entwickelte Regionaltypisierung. Die Regionen der Strategietypen beziehen sich in erster Linie auf die Unterscheidung zwischen Ost- und Westdeutschland, zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und der Persistenz von Arbeitslosigkeit. Region 1: Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit, Region 2: Großstädtisch geprägte Bezirke vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit, Region 3: Mittelstädtische und ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit, Region 4: Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik, Region 5: Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik.

17 Ob Veränderungen beim Umsatz und bei Beschäftigtenzahlen tatsächlich Folge veränderter Förderungspraxis, wie sie von den Arbeitsagenturen im Sinne der Neuausrichtung vollzogen wurde, waren, konnte mit der endogenen Entwicklung der Träger zwar nicht alleine belegt werden. Jedoch wiesen auch die Zahlen aus der Geschäftsstatistik der Arbeitsagenturen auf einen massiven Rückgang der Förderungsfälle und Teilnehmerzahlen für die Förderung beruflicher Weiterbildung hin. Ebenfalls belegen ließ sich darin der starke Rückgang für Ostdeutschland bzw. der Abbau von Fördermaßnahmen in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit.

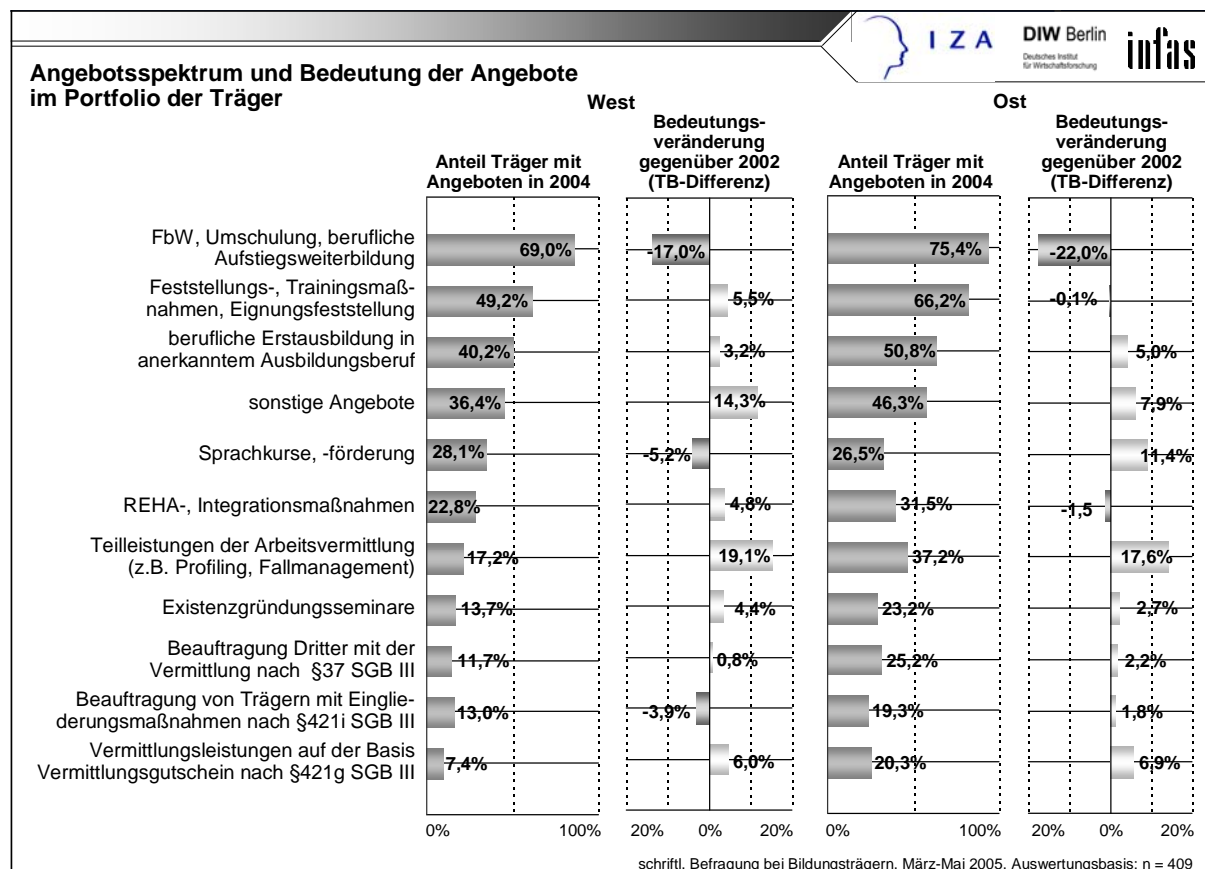
Die Reduktion der Agenturausgaben bei SGB-III-geförderten Maßnahmen wirkte sich bei allen Bildungsträgern sehr vernehmlich auch auf den Angebotsumfang aus. Die Situation verschärfte sich hier wiederum im Osten und in Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit. Fast zwei Drittel der Träger dieser Regionen sprechen von sinkenden Veranstaltungszahlen bei geförderten Maßnahmen.

Übersicht 5.9-1 Veränderung der Angebotsstruktur bei FbW und SGB-III-Maßnahmen – Trägeranteile nach regionalen Merkmalen



Neben betriebswirtschaftlichen Maßnahmen der Träger, durch Kostenreduktion am Markt bestehen zu können, wurden darüber hinaus strategische Entscheidungen durch Modifikationen bei der Struktur und der Gestaltung von Weiterbildungsangeboten getroffen. Zu erkennen sind erste Verlagerungen, die eine Umorientierung signalisieren.

Übersicht 5.9-2 Angebotsspektrum und Bedeutung der Angebote im Portfolio der Träger



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

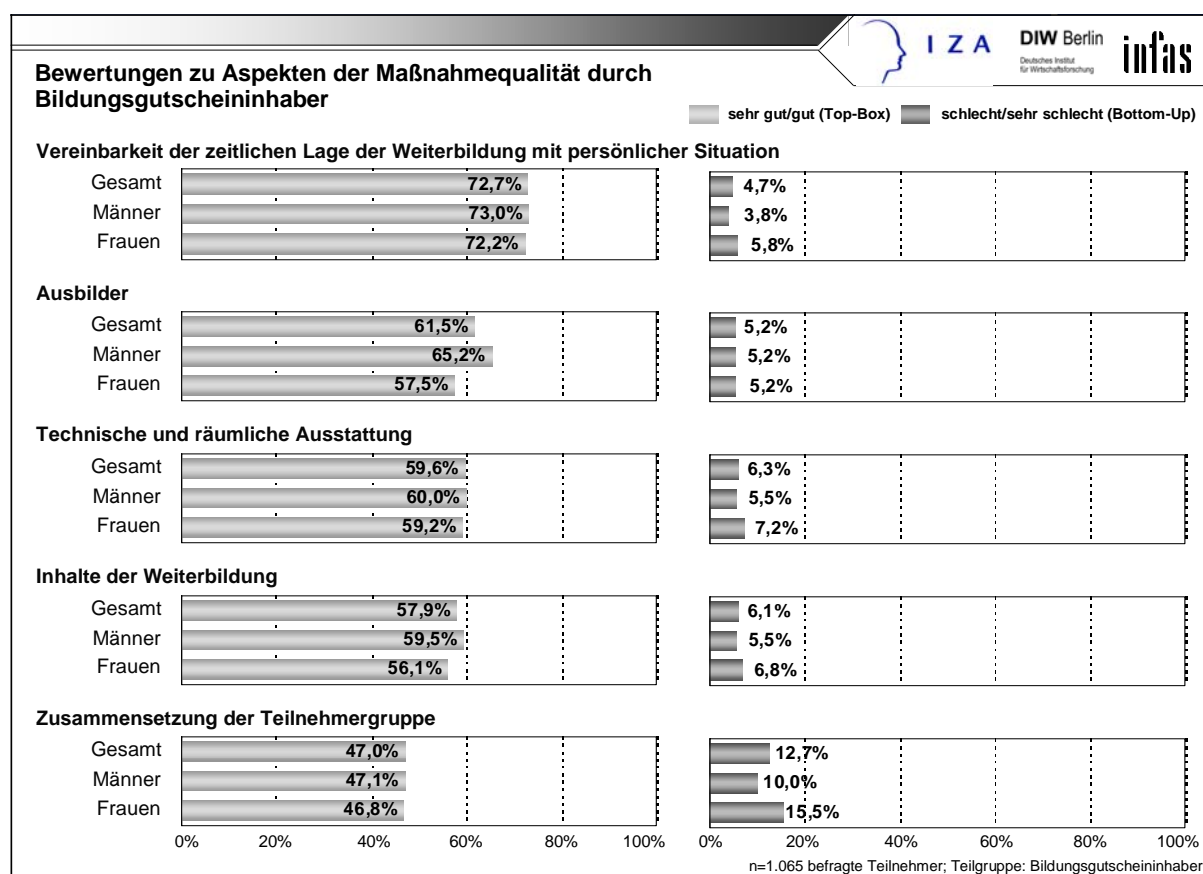
Die Auswirkungen im Angebotsbereich zeigen sich hierbei bei west- und ostdeutschen Bildungsträgern in ähnlich hohem Ausmaß. Ein zentraler Befund besteht darin, dass die klassische berufliche Weiterbildung für die Träger an Bedeutung verliert. Über breitere Angebotsspektren stellen sich dabei die Träger in Ostdeutschland noch stärker als im Westen auf das geänderte Nachfrageverhalten ein.

Vor diesem Hintergrund sehen die Bildungsträger auch für die kommenden Jahre noch weitere Verschlechterungen. Man erwartet, dass der „Kostendruck“ bei SGB III-Maßnahmen weiter zunimmt. Im Hinblick auf die Weiterbildungsangebote geht fast die Hälfte der Träger davon aus, dass Maßnahmen mit längeren Laufzeiten und geförderte Maßnahmen noch weiter als bisher in ihrem Angebotsumfang reduziert werden.

5.10 Bewertungen aus Teilnehmersicht

Ein weitgehendes Bild der Zufriedenheit mit der Maßnahmequalität bei den Bildungsträgern vermitteln indes die Aussagen von FbW-Teilnehmern, die sowohl qualitativ als auch in einer quantitativen Erhebung befragt wurden. Zufriedenheit wird vor allem für die Vereinbarkeit der Weiterbildung mit der persönlichen Situation, mit Blick auf Ausbilder, Ausstattungen sowie auch für die Inhalte der Weiterbildungsmaßnahmen geäußert. Weibliche Befragte zeigen sich skeptischer im Hinblick auf die Inhalte. Sie unterscheiden sich von den männlichen Befragten am deutlichsten in der Bewertung der Ausbilder.

Übersicht 5.10-1 Bewertungen zu Aspekten der Maßnahmequalität durch Bildungsgutscheininhaber



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Lediglich die Zusammensetzung von Teilnehmergruppen wird vergleichsweise schlecht bewertet. Weniger als die Hälfte der Befragten der quantitativen Erhebung zeigt sich damit zufrieden. Auch die qualitativen Interviews spiegeln dies wider. Pro-

bleme sieht man in wenig homogenen und auch überbelegten Gruppen. Dies habe teilweise zur eigenen Unterforderung während der Weiterbildungsmaßnahmen geführt.

5.11 Die veränderte Qualitätssicherung bei FbW-Maßnahmen

Solche Bewertungen aus Teilnehmersicht wurden vor dem Hintergrund einer noch unabgeschlossenen Reform des Systems der Qualitätssicherung abgegeben. Dabei bestand im Sommer 2005 bei allen Akteuren vor allem noch ausgesprochene Unsicherheit über die Verfahrensweisen der neuen Qualitätssicherung bei FbW.

Bei den sich gleichwohl bereits verändernden Prozessen der Qualitätssicherung im Rahmen der FbW-Reform hat es allerdings schon vor der Arbeitsaufnahme der fachkundigen Stellen Veränderungen in Abläufen und Kooperationsbeziehungen gegeben. Seit 2003 sind die Kontrollen durch Agenturen bei Bildungsträgern vor Ort deutlich zurück gegangen. Dies ist ein erster direkter Ausdruck der schwindenden Kommunikationsbeziehungen zwischen Agenturen und Trägern: Deutliche Veränderungen zeigen sich bei der Abnahme direkter Gespräche und Arbeitstreffen sowie einem Sinken auch der regelmäßigen Kontrollen bei Trägern.

Ihrerseits berichten auch die Bildungsträger über qualitätssichernde Tätigkeiten der Agenturen, dass seit 2003 nun weniger räumliche und technische Ausstattungen geprüft würden und dass Prüfungen von Voraussetzungen für förderungsfähige Maßnahmen in ihrer Bedeutung gesunken seien.

Erfahrungen mit fachkundigen Stellen lagen Mitte 2005 weder bei Bildungsträgern noch bei Arbeitsagenturen vor. Auf allen Seiten bestanden vielmehr sehr skeptische Erwartungen über die zukünftige Arbeit der fachkundigen Stellen. Agenturvertreter äußerten kritisch, dass sich mit der vorgesehenen Zertifizierung und Qualitätssicherung in getrennten Stellen der Arbeitsaufwand der Agenturen erhöhen werde, da man die Qualitätssicherung der Weiterbildung nach wie vor selber kontrollieren wolle. Ferner wurde in der Arbeitsverwaltung befürchtet, dass die neuen Stellen kaum unabhängig würden agieren können, da potentielle Kandidaten für fachkundige Stellen aus Unternehmensverbünden stammen würden, die selbst Weiterbildung anbieten.

Vorteile der neuen Zertifizierungsregelung wurden auch bei Bildungsträgern kaum ausgemacht. Vielfach erwartete man sich auch durch das neue System der Qualitätsüberprüfung lediglich mehr „Kostendruck“. In der Folge könne es zu weiteren Qualitätsverlusten bei Maßnahmen kommen. In solchen Aussagen kommen freilich Interessenpositionen zum Tragen. Vertreter der Bildungsträger zeigten sich gegenüber der neuen Marktausrichtung im Rahmen von FbW und der damit intendierten Zurückdrängung einer nicht effektiven beruflichen Weiterbildung, wie sie die Agen-

turen vertraten, sehr zurückhaltend. Auch die fachkundigen Stellen wurden mit einer solchen Philosophie von Effektivierung und Kostendruck identifiziert.

Der Akkreditierungsprozess der neuen fachkundigen Stellen begann im Frühjahr 2005. Die erste Akkreditierung einer fachkundigen Stelle durch die zuständige Stelle der Bundesagentur wurde im April 2005 ausgesprochen. Insgesamt gab es Ende 2005 bundesweit 21 fachkundige Stellen. Noch zwei weitere Akkreditierungen erfolgten bis zum April 2006. Erst mit der praktischen Arbeitsaufnahme der fachkundigen Stellen war die Implementation des neuen Systems der Qualitätssicherung öffentlich geförderter Weiterbildung abgeschlossen.

5.12 Organisationsmuster und erste Zertifizierungserfahrungen bei den fachkundigen Stellen

Die befragten zehn fachkundigen Stellen¹⁸ erhielten von der Akkreditierungsstelle der Bundesagentur für Arbeit eine Anerkennung zur bundesweiten Tätigkeit. Zentrale Organisationsmuster der fachkundigen Stellen bestehen im Rahmen ihrer bundesweiten Tätigkeit darin, dass man mit Personaltableaus aus festen und freien Mitarbeitern arbeitet. Gemessen an der Zahl der festen Mitarbeiter haben die Stellen eine recht unterschiedliche Größe. Zum Befragungszeitpunkt hatte die kleinste fachkundige Stelle drei, die größte sechzig feste Mitarbeiter. Sieben Stellen waren zu Jahresbeginn 2006 mit weniger als 10 festen Mitarbeitern tätig.

Da örtliche Begehungen der antragstellenden Träger bisher feste Praxis der fachkundigen Stellen sind und da Anträge von Bildungsträgern nicht aus dem eigenen regionalen Umfeld, sondern weit überwiegend aus bundesweitem Einzugsgebiet stammen, kommt der Expertise der freien Mitarbeiter – externen Auditoren – bei den Zertifizierungsverfahren eine hohe Bedeutung zu.

Für eine hinreichende Aufgabenerfüllung scheint die beschriebene Personalausstattung der Stellen adäquat, weil zum Erhebungszeitpunkt lediglich einige Hundert Zulassungsanträge von Bildungsträgern vorlagen. Ende 2005 hatten rund 500 Bildungsträgern um Zulassung bei einer der befragten fachkundigen Stellen ersucht.

18 Drei der zehn befragten fachkundigen Stellen gaben an, Teil eines größeren Unternehmensverbunds zu sein, in welchem auch Weiterbildungsträger tätig sind. Nimmt man die Namen der fachkundigen Stellen als Indiz für eine Inkorporation in einen Unternehmensverbund, so befinden sich unter den übrigen, im Rahmen der Untersuchung nicht befragten Stellen noch weitere zwei Stellen, die ebenfalls Teil eines Unternehmensverbunds sind. Darauf deuten Unternehmensnamen wie „TÜV“ und „DEKRA“. Zusammen sind also unter den 23 (im Mai 2006) bestehenden fachkundigen Stellen fünf Institutionen, die entsprechend in ein großes Unternehmen inkorporiert sind. Befürchtungen der Arbeitsverwaltung, dass die neuen Stellen kaum unabhängig am Markt agieren würden und ihre Tätigkeit mit Interessen von Weiterbildungsträgern aus eigenen Unternehmensverbünden kollidieren, sind danach zumindest zu relativieren.

Vornehmlich seien dabei größere Träger vorstellig geworden, kleinere und mittelgroße Bildungsträger hatten nach Auskunft der Befragten zu diesem Zeitpunkt vielfach noch keine Zertifizierung beantragt.

Nach den zusammengekommen Angaben der befragten Stellen sind im Januar/Februar 2006 rd. 70 Prozent der gestellten Anträge bewilligt worden. Die überwiegend zu diesem Zeitpunkt noch nicht bewilligten Anträge wurden als Fälle „in Bearbeitung“ deklariert. Nur in wenigen Fällen wurde von Ablehnungsbescheiden berichtet. Mit Blick auf die erste Phase der Tätigkeit der fachkundigen Stellen kann damit festgehalten werden, dass keine unbearbeiteten oder gar unbearbeitbare Antragsberge entstanden sind.

Nach der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV) sollen Träger, die öffentlich geförderte Weiterbildungsmaßnahmen anbieten, von sich aus bei einer fachkundigen Stelle ihre Zertifizierung beantragen. Nach Angaben der Experten gestaltet sich die Anbahnung von Zertifizierungsprozesse folgendermaßen: Weiterbildungsträger wenden sich üblicherweise schriftlich, telefonisch, per Mail oder über die Website von sich aus an die fachkundigen Stellen.

Die Dauer eines Zertifizierungsverfahrens – von der Antragstellung bis zur endgültigen Entscheidung – hängt dabei vor allem von der Größe des Trägers ab. Angegeben werden Zeiträume zwischen mindestens 3 Wochen und max. 3 Monaten. Voraussetzung sei, dass die Antragsform adäquat sei und dass keine wesentlichen Mängel beim Träger festgestellt würden.

In der Regel sind mit der Prüfung eines Zertifizierungsantrags mindestens zwei Fachkräfte in der fachkundigen Stelle befasst, man geht also grundsätzlich in kleinen Projektteams vor. Wiederum je nach Größe und Standort des Trägers führt dann mindestens ein – u.U. externer – Auditor die Begehung vor Ort beim Träger durch. Vor Entscheidung zur Zertifizierung wird von allen FKS neben Prüfung der eingereichten Unterlagen also stets mindestens eine örtliche Prüfung, das heißt eine Begehung des Weiterbildungsträgers, vorgenommen.

Im Rahmen der Beschreibung ihrer ersten Zertifizierungserfahrungen wiesen die befragten Experten auf folgende Problemlagen hin:

- *Teilweise schlechter Informationsstand der Bildungsträger*

Es sei ein Problem, dass die AZWV vielen Bildungsträgern noch nicht bekannt sei. Unabhängig davon, ob es ihre Aufgabe ist, hätten allerdings die Arbeitsagenturen Träger darüber unzureichend, gar nicht oder auch falsch informiert. Vielfach hätten Träger im Vorfeld ganz unterschiedliche Erwartungen darüber, welchen Aufwand und welche Kosten sie im Rahmen des neuen Zertifizierungsprozesses tragen müssten. In der Folge gebe es teilweise große Unsicherheit bei Trägern über den Modus und die Inhalte der Antragsstellung.

- *Wunsch nach Verfahrenseinheitlichkeit*

Die AZWV gebe Regeln zur Systemprüfung, aber nicht hinreichend konkrete Kriterien für die eigentliche Prüfdurchführung vor. Spezifische Ausgestaltungsfragen seien – auch vom Anerkennungsbeirat – noch zu regeln. Es sei als wichtig zu erkennen, dass tatsächlich auch einheitliche Kriterien bei der konkreten Prüfung durch die fachkundigen Stellen angewendet werden.

- *Umgang mit feststehenden Verwaltungsparametern der Bundesagentur*

Es bestünden Schwierigkeiten im Hinblick auf die Ausschreibungspolitik der Bundesagentur. So seien für Weiterbildungsmaßnahmen Durchschnittskostensätze der BA vorhanden. Die fachkundigen Stellen hätten dann diese Preise zu prüfen, wobei man feststelle, dass solche Durchschnittskostensätze oft nicht deckungsfähig seien. Es sei schwierig, sich aufgrund von scheinbar feststehenden Verwaltungsparametern das Ergebnis einer eigenen Prüfung gewissermaßen vorschreiben zu lassen.

- *Dokumentation der Prüfergebnisse*

Vielfach wiesen die Experten darauf hin, dass eine zentrale Datenbasis der Prüfergebnisse der fachkundigen Stellen fehle, diese aber sinnvoll sei. Dies könne beispielsweise eine zentrale Datenbank sein, die auch der Bundesagentur zur Verfügung stehe. Zu klären sei auch, wie dann eine Meldung der Träger in eine solche zentrale Datenbank erfolge.¹⁹

Die Hinweise auf einheitliche Verfahrensweisen und eine bessere, zentrale Dokumentation von Prüfergebnissen gewinnen ihren Stellenwert gerade angesichts der Möglichkeiten, die Bildungsträger bei der freien Auswahl fachkundiger Stellen haben.

Im Rahmen der AZWV-Praxis können Weiterbildungsträger bei ihrer Antragstellung bei einer fachkundigen Stelle bereits eine Zulassung bei einer anderen fachkundigen Stelle beantragt haben. Möglicherweise können auch schon abschlägige Entscheidungen anderer fachkundiger Stellen vorliegen.

Zwar wurden den fachkundigen Stellen solche Sachverhalte von den Antragstellern bisher in der Regel mitgeteilt; die fachkundigen Stellen fragen diesen Sachverhalt bei der Antragstellung ab. Allerdings bleibt man dabei auf Angaben des Trägers angewiesen und es besteht keine echte Überprüfungsöglichkeit. Nach Angaben der meisten Experten bestehe darüber bislang auch kein Austausch zwischen den fachkundigen Stellen selbst. Zwar gebe es einen Austausch über Modalitäten (Formulare) zur Meldung bei Anerkennung, nicht aber über abschlägige Entscheidungen.

Den Trägern stehe es frei, mehrere Angebote von verschiedenen fachkundigen Stellen

19 Ein Geschäftsführer gab in diesem Zusammenhang an: „Das Angebot, ein gemeinsames Portal zu schaffen, wurde durch die BA abgelehnt“.

len einzuholen. Auch im Hinblick auf unterschiedliche Kosten einer Zertifizierung ist dies seit Ende 2005 übliche Praxis der Träger. Danach ist es aber auch möglich, dass sich bei fachkundigen Stellen bereits durchgefallene Träger – auch mehrfach – bei anderen Stellen um eine Zertifizierung bewerben können.

Forderungen nach einheitlichen Kriterien der Prüfung und nach einer zentralen Dokumentation der Prüfergebnisse verbinden sich implizit mit Hinweisen auf die Gefahr, dass uneinheitliche Kriterien in den Zertifizierungsverfahren Anwendung finden könnten, und dass es womöglich zu einer Trennung in „härtere“ und „weichere“ Anbieter kommen könne.

5.13 Zertifizierungskriterien der fachkundigen Stellen

Gegenstand der Befragungen bei den fachkundigen Stellen war auch, wie in der Anfangsphase mit den gesetzlich vorgeschriebenen Prüfdimensionen²⁰ praktisch umgegangen wurde, bzw. ob es dabei spezifische inhaltliche Schwerpunkte in der Prüfpraxis gab. Dabei stellte sich auch die Frage, ob Informationen der Träger in der Regel von den fachkundigen Stellen als hinreichend angesehen werden.

- *Qualitätsmanagement-Systeme (QM)*

Nachweise über wirksame Qualitätsmanagement-Systeme (QM-Systeme) erfahren bei den fachkundigen Stellen besondere Betonung. Die Orientierung an einer System- und nicht an einer „Produktprüfung“ sowie der Blick auf Struktur- und Prozessverknüpfungen nach ISO 9001-Anforderungen (Organisationsleitlinien, Definitionen von Kompetenzbereichen, Transparenz von Arbeitsabläufen und -dokumentationen, Ressourcensteuerungen, interne und externe Schnittstellen) stellen den Befunden der Befragungen zufolge sehr zentrale Leitmuster in der Ausrichtung der fachkundigen Stellen dar. Nach ersten Erfahrungen fallen die Angaben der antragstellenden Träger dazu offenbar unterschiedlich aus. Bei größeren Bildungsträgern, die ohnehin bereits mit einem QM-System arbeiteten, seien vergleichsweise weniger Dokumentationsprobleme feststellbar als bei kleinen und mittleren Trägern. Es gäbe durchaus Träger, die noch nie von QM-Systemen gehört hätten.

20 Der § 8 der AZWV benennt in Anlehnung an den § 84 SGB III die wesentlichen Prüf Aspekte, denen sich die Bildungsträger bei den fachkundigen Stellen gegenübersehen. Im Groben sind dies vier Dimensionen: a) die finanzielle und fachliche Leistungsfähigkeit des Trägers, b) seine Fähigkeit, die Eingliederung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktes tatsächlich zu fördern (Arbeitsmarktnähe des Angebots), c) die fachliche und pädagogische Eignung des durchführenden Personals beim Träger und schließlich d) ein den anerkannten Regeln der Technik entsprechendes systematisches Instrument zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung, das dokumentiert sein muss, wirksam angewendet und auch kontinuierlich zu verbessern ist.

Wenn sich Träger mit einem Audit zu QM konfrontiert sehen, ein solches System aber nicht vorhanden sei, brauche es mindestens drei bis sechs Monate, um ein entsprechendes System zu implementieren.

Auch für die konkreten Prüfdauern sei – neben der Größe des Trägers und der Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen – vor allem entscheidend, wie das QM-System beim Träger vorgestellt und dokumentiert sei. Die nur in Einzelfällen genannten abschlägigen Bescheide an Träger seien vor allem durch mangelnde QM-Systeme begründet.

- *Arbeitsmarktrelevanz von Trägerangeboten*

Hinsichtlich der Arbeitsmarktorientierung von Weiterbildungsangeboten berücksichtigen die fachkundigen Stellen bisher in erster Linie jene Informationen, welche die antragstellenden Träger selbst dazu angeben. Diese Quelle wird bei den fachkundigen Stellen überwiegend als ausreichend angesehen. Erst in zweiter Linie zieht man weitere Informationsquellen zu Rate. Bildungszielplanungen der Agenturen, arbeitsmarktwissenschaftliche Veröffentlichungen, IHK-Daten oder auch Informationen aus weiteren Quellen der BA, etwa dem Stellen-Informationssystem (SIS) oder dem Arbeitgeber-Informationsservice (ais) werden in diesem Zusammenhang genannt.

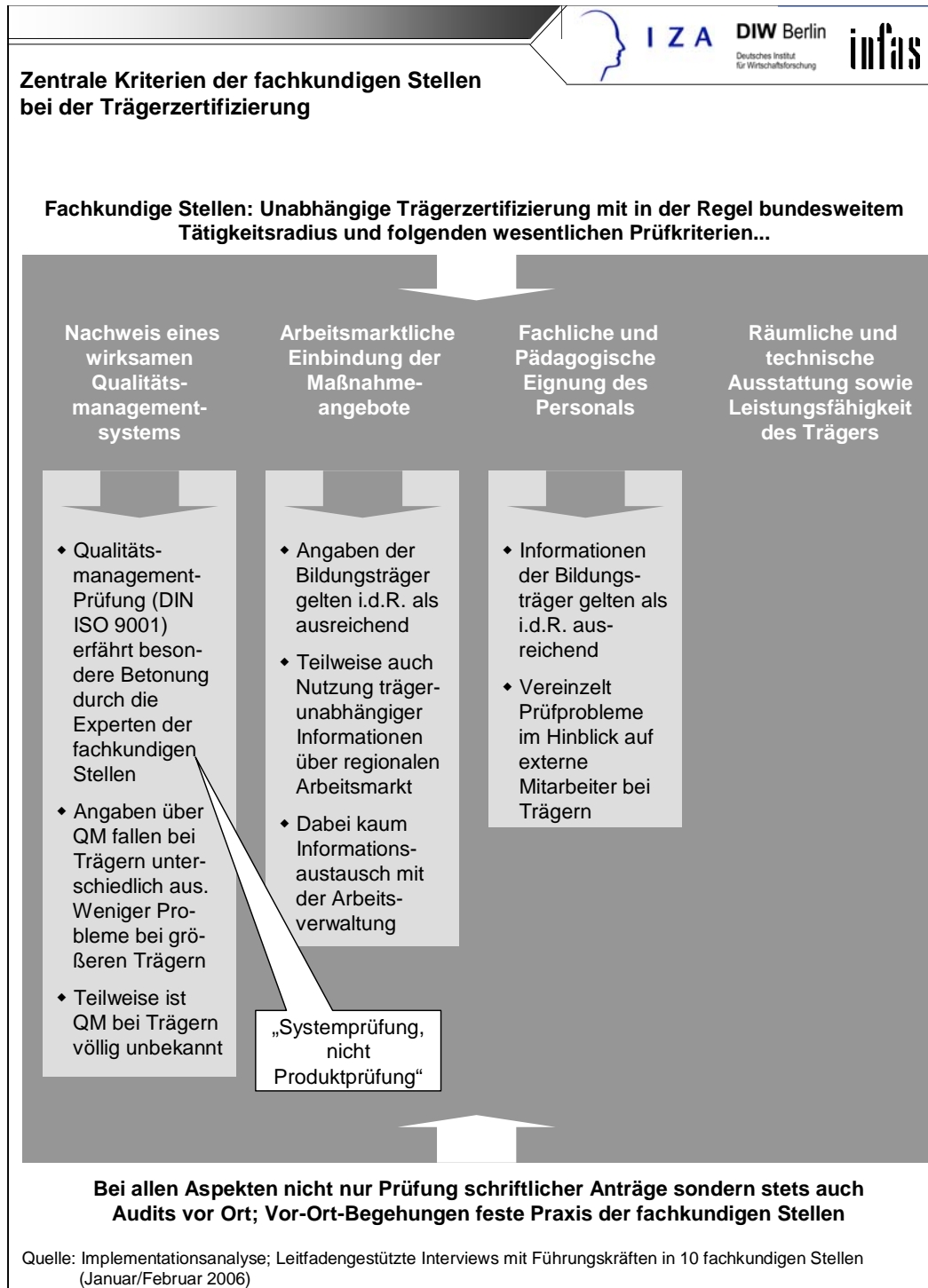
- *Personal des Trägers*

Mit Blick auf die fachlichen und pädagogischen Eignungen sowie Berufserfahrungen des Personals bei Weiterbildungsträgern prüfen die fachkundigen Stellen nach eigenen Angaben Lehr- und Lernkonzeption der Träger, Personalunterlagen, Zeugnisse, Schulungsnachweise, Arbeitszeugnisse, Lebensläufe, Referenzen und Bewerbungsunterlagen – vor allem stets mit Blick auf Abschlüsse und Berufserfahrungen der Dozenten. Interviews mit dem Lehrpersonal sind bisher Bestandteil der Audits vor Ort. Möglichst lässt man sich auch über externe Mitarbeiter der Träger Unterlagen vorlegen, wobei es hier vereinzelt zu Prüfproblemen komme. Träger geben in diesem Zusammenhang an, dass man externe Mitarbeiter nicht zwingen könne, sich regelmäßig weiterzubilden.

- *Maßnahmezertifizierung*

Sind Zulassungsverfahren für einzelne Bildungsmaßnahmen beantragt, so prüfen die fachkundigen Stellen eine durch sie zu bestimmende Referenzauswahl von Maßnahmen. Nach den Angaben der Experten erfolgen die Verfahren der Stichprobenziehung für diese Maßnahmenauswahl ohne den Träger bzw. sind den Trägern unbekannt.

Übersicht 5.13-1 Zentrale Kriterien der fachkundigen Stellen bei der Trägerzertifizierung



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
 Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
 Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2006

Die Experten machten hierbei auch Angaben zu Verfahren und Kriterien bei der Prüfung der Effizienz von Maßnahmen. Vorwiegend werden dabei finanzielle Aspekte angeführt: Kostenprüfungen, die sich vergleichend an Bundesdurchschnittskostenätzen für Maßnahmen orientieren. Vereinzelt wird dargelegt, dass man Erfolg auch an Vermittlungsquoten messe, wobei sowohl Vermittlungsquoten unmittelbar nach Maßnahmeende als auch nach einem Zeitraum von sechs Monaten in den Blick genommen würden.

Insgesamt signalisieren die Experten der fachkundigen Stellen, dass man den breiten Kanon der durch die AZWV vorgegebenen Zertifizierungskriterien bei der eigenen Prüfpraxis zur Anwendung bringt. Im Vergleich der Prüfdimensionen lässt sich dabei eine gewisse Schwerpunktorientierung beim Aspekt der QM-Systeme erkennen.

Angaben von Trägern werden nicht nur nach der Schriftform, sondern stets auch durch Vor-Ort-Prüfungen verifiziert. Zusätzliche Informationen aus dritten Quellen werden teilweise zu Rate gezogen, so beim Aspekt der Arbeitsmarktnähe der Weiterbildungsangebote.

Vor diesem Hintergrund wird von einer guten Informationsqualität bei den Zertifizierungsentscheidungen ausgegangen. Dafür spricht auch die bislang geringe Zahl negativer Prüfbescheide an Träger. Allerdings bleibt zu berücksichtigen, dass sich die bisherige Zertifizierungspraxis tendenziell stärker auf Erfahrungen mit größeren Bildungsträger-Organisationen und nur auf wenige hundert Zertifizierungsfälle bezieht.

5.14 Qualitätssicherung nach der Zertifizierung: Kritischer Ausblick zur Kooperation zwischen Agenturen und fachkundigen Stellen

Das reformierte System der Qualitätssicherung sieht auch Modi laufender Qualitätssicherung oder -prüfung *nach* erfolgter Zertifizierung eines Weiterbildungsträgers vor. Zum einen ist die Geltungsdauer einer Trägerzulassung auf längstens drei Jahre zu befristen. Die fachkundigen Stellen müssen dann die wirksame Anwendung des Systems zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung bei zertifizierten Trägern in jährlichen Abständen überprüfen. Der § 86 SGB III schreibt hierbei auch den Agenturen für Arbeit Verantwortlichkeiten in der laufenden Qualitätsprüfung zu. Danach haben die Agenturen durch geeignete Maßnahmen die Durchführung von Maßnahmen zu überwachen sowie den Erfolg zu beobachten. Die Agenturen können von Trägern und auch Teilnehmern Auskünfte (vor allem auch zum Eingliederungserfolg) verlangen und Einhaltung der Voraussetzungen, die für die Zulassung von Trägern und Maßnahme erfüllt sein müssen, prüfen. Explizit vorgesehen ist dabei, dass die Agenturen den fachkundigen Stelle ihre gewonnenen Erkenntnisse

mitteilen. Das Gesetz verweist damit deutlich auf eine Kooperation zwischen der Arbeitsverwaltung und den fachkundigen Stellen.

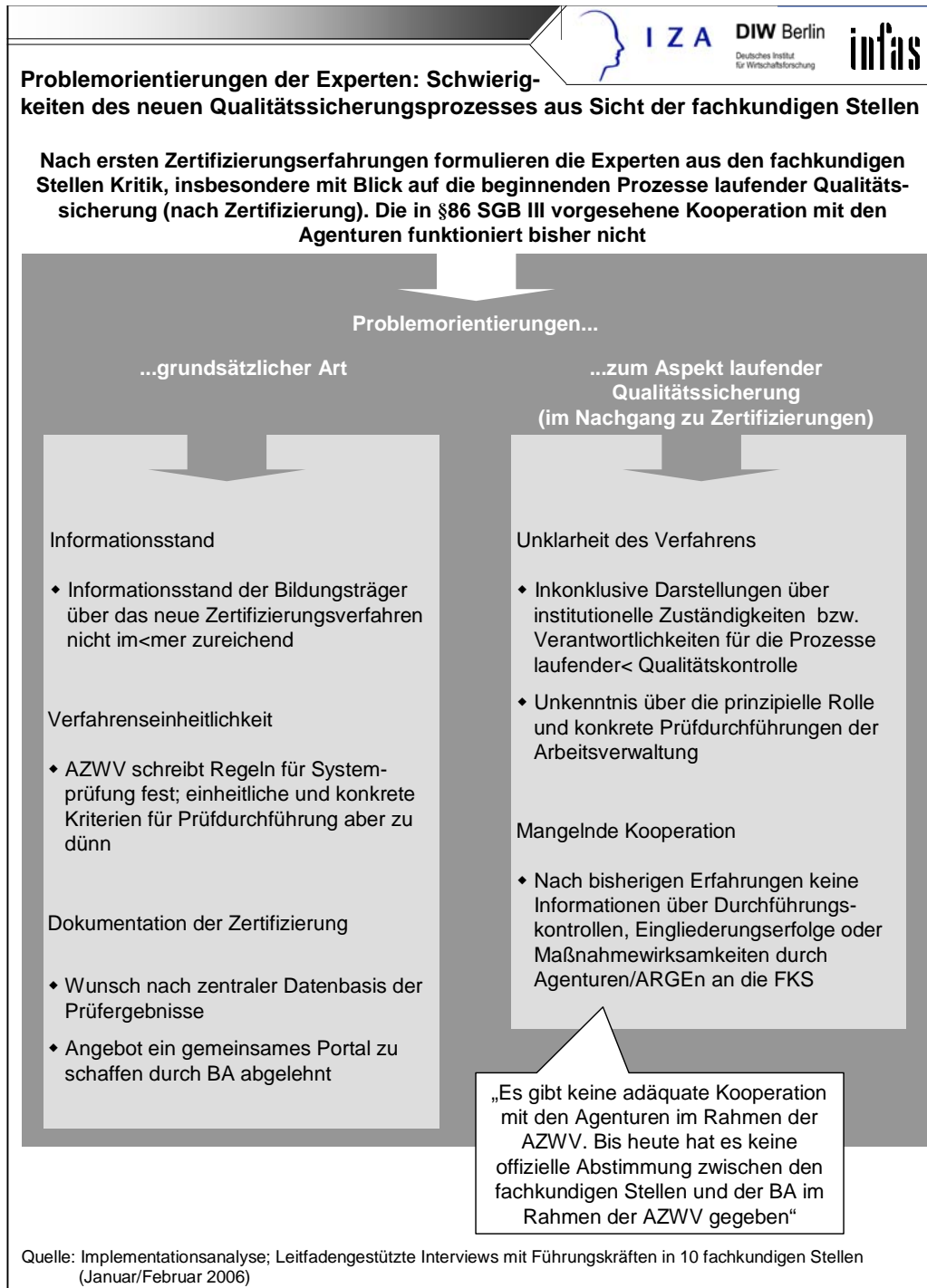
In den Befragungen wurden diese Aspekte laufender Qualitätssicherung zum Thema gemacht. Freilich war dabei in Rechnung zu stellen, dass bei den fachkundigen Stellen noch keine praktischen Erfahrungen mit jährlichen Überprüfungen vorliegen konnten. Zum Erhebungszeitpunkt war in keinem Fall eine Jahresfrist bereits abgelaufen. Gleichwohl konnte gefragt werden, wie die fachkundigen Stellen die jährliche Überprüfung bei Trägern vorsehen.

Zu diesem Punkt fielen die Antworten sehr einhellig aus. Durchgängig sehen die fachkundigen Stellen für ihre jährlichen Überprüfungen Audits vor Ort, also Beggehungen bei den zertifizierten Trägern vor. Schriftliche Unterlagen der Träger würden hier keineswegs ausreichen.

Kaum einhellig sind die Darlegungen der fachkundigen Stellen dagegen mit Blick auf die in den gesetzlichen Bestimmungen angelegten Kooperationsmodi – vor allem bezogen auf eine Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung. Über Verfahrensweisen und ein institutionelles Zusammenspiel bei der laufenden Qualitätssicherung bestehen vielmehr deutliche Unklarheiten.

Zur Frage, welche Instanz bei der laufenden Qualitätssicherung der Bildungsträger vornehmlich verantwortlich sei, gibt man inkonklusive Darstellungen. So wird einerseits vermittelt, dass in erster Linie die Verantwortung bei den Trägern selbst liege. Andererseits wird dargestellt, dass die primäre Verantwortlichkeit den fachkundigen Stellen im Rahmen der vorgesehenen jährlichen Folgeaudits obliege. Drittens wird eine zentrale Verantwortung auch bei der Arbeitsverwaltung gesehen.

Übersicht 5.14-1 Problemorientierungen der Experten: Schwierigkeiten des neuen Qualitätssicherungsprozesses aus Sicht der fachkundigen Stellen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2006

Allerdings herrscht bei den fachkundigen Stellen große Unklarheit über die Rolle der Arbeitsverwaltung. Die befragten Experten tragen dazu widerstreitende Positionen vor. Einerseits wird der Arbeitsverwaltung gar keine Funktion mehr für die laufende Qualitätssicherung zugesprochen. Lediglich zwei der zehn befragten fachkundigen Stellen wiesen explizit auf die Rolle der Arbeitsverwaltung hin, womit auch verbunden wurde, dass man als Zertifizierungsstelle den Agenturen auch melde, welche Träger zertifiziert seien. Ein Experte vermerkte in diesem Zusammenhang kritisch, dass zwar Verantwortung auch bei Agenturen liege, die genauen Durchführungs- oder Kooperationsregeln seien aber sehr undurchsichtig.²¹

Zum Aspekt der Qualitätssicherung hat die standardisierte Agenturbefragung der Evaluatoren in 2005 gezeigt, dass die Agenturen nach wie vor – auch in der Übergangsphase der Reform – ein Tätigkeitsspektrum der Qualitätskontrolle ausfüllen. Dabei sticht die Relevanz von Verbleibsbefragungen durch Träger hervor, die den Agenturen zukomme und von diesen bewertet würden. Im Zuge der FbW-Reform kommt vor allem schriftlichen Zielvereinbarungen zwischen Trägern und Agenturen eine wachsende Bedeutung zu wie auch zeitnahen Verarbeitungen gesetzlich geforderter Berichte, ferner zudem agentureigenen Verbleibsuntersuchungen. Der Befund weist insgesamt ein erhöhtes Muster administrativer Kontrolle aus – bei gleichzeitigem Rückgang der direkten Kommunikation mit den Bildungsträgern.

Die Verfahrensweisen der Arbeitsverwaltung bei Qualitätsprüfungen von Weiterbildungsträgern sind den fachkundigen Stellen nur teilweise oder auch gar nicht bekannt.²²

Im Hinblick darauf, ob es zu den (nach dem § 86 SGB III vorgesehenen) Mitteilungen von Agenturen an fachkundige Stellen bereits erste Erfahrungen gebe, teilte lediglich eine fachkundige Stelle mit, dass entsprechende Kontakte bestünden. Alle übrigen Befragten verwiesen darauf, dass eine Kooperation mit der Arbeitsverwaltung bislang

21 Dazu ein Zitat aus einem Interview mit einem Geschäftsführer: „Nach der Anerkennung ist dann die BA bzw. die Agenturen für die Durchführungsqualität zuständig. Aber da gibt es Kooperationsprobleme mit der Arbeitsverwaltung bzw. heute unklare Verfahrensweisen; wenn zum Beispiel ein Bildungsträger eine wesentliche Änderung bei seinen Durchführungsmodalitäten nach der Zertifizierung einführt, dann muss er das uns als fachkundige Stelle melden und nicht der zuständigen Agentur. Das Verfahren mit den Informationsaustauschen zwischen fachkundigen Stellen und Agenturen ist aber im Rahmen der laufenden Durchführungskontrolle recht unklar.“

22 Dazu Zitate aus sieben Interviews: (1): „Das fragt man sich. Indem mit dem Zollstock die Tische ausgemessen werden.“; (2): „Keine.“; (3): „Es findet keine Prüfung mehr statt.“; (4): „Ist noch nicht geklärt, derzeit nicht entscheidbar.“; (5): „Die Agenturen vor Ort sollten der fachkundigen Stelle vertrauen.“; (6): „Die Agenturen nehmen das teilweise noch wahr wenn eine Bildungszielplanung vorhanden ist.“; (7): „Auch die fachkundigen Stellen werden durch Agenturen jährlich überprüft. Die Agenturen können selber auch kontrollieren.“

nicht existiere. Dies wird zum einen auf einen Mangel an Kenntnis über die konkrete Zertifizierungstätigkeit der fachkundigen Stellen zurückgeführt, da Agenturen gar nicht wüssten, „welcher Träger bei welcher fachkundigen Stelle ist“. Ferner verweist man auf Akzeptanzprobleme und vertritt auch die Ansicht, ein Informationsaustausch mit den fachkundigen Stellen sei von den Agenturen gar nicht gewollt. Angeführt werden auch grundsätzlich kritische Einschätzungen zum Informationsstand der Arbeitsverwaltung über die neuen Zertifizierungsverfahren.²³

5.15 Schlussfolgerungen: Notwendigkeit eines überinstitutionellen Bildungsportals

Für den Prozess einer laufenden Qualitätssicherung bei FbW zeigen die Ergebnisse der Implementationsanalyse mehrfache Problemlagen an. Im übergreifenden Interesse einer funktionierenden Qualitätsprüfung zertifizierter Träger, der fachkundigen Stellen, der Arbeitsverwaltung wie auch von Bildungsgutscheininhabern selbst ist danach deutlicher Handlungsbedarf auszumachen.

Zwischen der Arbeitsverwaltung und den neuen fachkundigen Stellen besteht nicht allein ein Mangel an Informationsaustausch. Offenbar ganz grundsätzlich ungeklärt sind vielmehr konkrete Verfahrensfragen der Kooperation zwischen diesen Akteuren, wobei man es auch mit einer unvollkommenen Akzeptanzbeziehung zu tun hat.

Danach scheinen zunächst aufklärende Maßnahmen geboten. Diese sollten dazu beitragen, die gegenseitige Akzeptanz der Akteure zu erhöhen. Denkbar wäre eine offizielle Abstimmung zwischen den fachkundigen Stellen und der Bundesagentur für Arbeit zu Bestimmungen der Anerkennungs- und Zulassungserordnung Weiterbildung wie auch zu konkreten Regeln einer Zusammenarbeit im Nachgang von Trägerzertifizierungen.

Mindestens zu beachten wäre dabei, dass die fachkundigen Stellen der Arbeitsverwaltung mitteilen, welche Träger im jeweiligen Zuständigkeitsbereich zertifiziert worden sind. Ihrerseits sollte die Arbeitsverwaltung den fachkundigen Stellen transparent machen, welche eigenen Verfahren und Informationsquellen bei Trägerprüfungen vorhanden, relevant und auch nutzbar sind.

Nach allen vorliegenden Befunden scheint nicht zuletzt die Einrichtung eines neuen, *institutionenübergreifenden Bildungsportals für FbW* geboten. Dies könnte etwa in Form einer zentralen Datenbank geschehen.

Ein solches Portal käme dem Wunsch der fachkundigen Stellen nach einer Doku-

23 Zitate aus zwei Interviews: „Das größte Problem ist: Große Teile der Mitarbeiter in der Agentur haben noch keine Erfahrung mit der AZWV“.; „Die Arbeitsagenturen haben noch gar nicht verstanden was das für ein System ist.“

mentation ihrer Prüfergebnisse entgegen. Regelungsbedürftig wäre hierbei, wie Meldungen über zertifizierte Träger in eine solche Datenbank hinein erfolgen können.

Als eine gemeinsame Datenbasis sollte diese Plattform auch der Arbeitsverwaltung - vor allem aber den Kunden selbst - zur Verfügung stehen.

Eine solche Lösung wäre auch für die Hilfepraxis in den Agenturen (und ARGEen) fruchtbar, deutlich vor allem im Hinblick auf jene Sucherfordernisse, mit denen die Bildungsgutscheininhaber konfrontiert sind. Vielfach wurde in den Agenturen vermittelt, dass die bislang eingesetzte Weiterbildungsdatenbank KURS für eine Träger-suche der Kunden kaum hilfreich sei. Die neue Zuweisungspraxis macht es aber notwendig, dass Kunden Informationen zu zertifizierten Angeboten beruflicher Weiterbildung nicht nur aktuell und systematisch, sondern auch benutzerfreundlich erlangen können.

Ein Portal, das aktuelle Informationen der Arbeitsverwaltung und der fachkundigen Stellen kombiniert, könnte diesen Erfordernissen gut entgegenkommen. Lediglich anerkannte Träger und zugelassene Maßnahmen sollten darin – aktuell – eingespielt sein. Jeder Kunde sollte sich dann nach angebbaren Kriterien seine passenden Bildungsangebote darin selbst suchen können. Eine solche Lösung wäre nicht nur praktisch notwendig. Sie könnte auch die (mit der FbW-Reform angezielte) Eigenverantwortung von Kunden stärken helfen und damit eine echte Wahlfreiheit in angemessener Weise befördern.

5.16 FbW im Rechtskreis des SGB II: Zielfindungsprozesse in den ARGEen

Bei den neuen Arbeitsgemeinschaften aus Agenturen und Kommunen (ARGEen) steht für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ein breiter Kranz an Eingliederungsinstrumenten zur Verfügung. In dieses Spektrum auf Basis des § 16 Abs. 1 SGB II fällt auch die Förderung beruflicher Weiterbildung. Auch in den ARGEen können Kunden, die als förderfähig erkannt werden, FbW-Leistungen in Anspruch nehmen. Voraussetzungen für die Förderung sind dabei prinzipiell in gleicher Weise geregelt wie im Rechtskreis des SGB III. Auch hier sind Zugangsregeln zu FbW hoch, eine Vergabe von Bildungsgutscheinen setzt auch in den ARGEen eingehende Prüfungen individueller Erfolgsprognosen voraus. Ebenfalls sollen nur zertifizierte Maßnahmen und Träger Aufnahme bei der Förderung finden.

Der eigenen Aufbausituation geschuldet, haben die ARGEen nicht sogleich mit Vermittlungsarbeit und Fallmanagement beginnen können. In den ersten Monaten ihres Bestehens waren die neuen Institutionen vornehmlich mit hohen Anforderungen der Leistungsbearbeitung im Hinblick auf die Auszahlung des ALG II konfrontiert. Vor allem sah man sich vor Herausforderungen einer vielschichtigen organisatorischen Einrichtung. Ergebnisse der flächendeckenden schriftlichen Befragung bei den Ar-

beitsgemeinschaften zeigen, dass bei einer Mehrheit der ARGEN die eigentliche Vermittlungsarbeit und Prozesse des Fallmanagements erst nach einer gewissen Anlaufzeit in den Fokus genommen werden konnten. Beim Aufbau ihrer Organisationen mussten vielfältige Einweisungen und Schulungen von Personal in Instrumentenlogiken arbeitsmarktklicher Eingliederungsleistungen vorgenommen werden, vor allem für jene Mitarbeiter, die von kommunaler Seite in den neuen Arbeitsgemeinschaften tätig wurden.

Wie die empirischen Befunde der Implementationsanalyse unterstreichen, galt die Lage einer grundlegenden Orientierungssituation in 2005 gerade auch für die Entwicklung einer Zielfindung und Einpassung von FbW in die neuen ARGE-Prozesse. Diese Entwicklung war zum Erhebungszeitpunkt nicht abgeschlossen.²⁴

Im Rahmen der qualitativen Interviews wurden unterschiedliche Ausgangskonstellationen angesprochen, die bei der Beurteilung der Entwicklung geschäftspolitischer Ausrichtung von FbW in den ARGEN berücksichtigt werden müssen. Pointiert traten in den Einzelfalluntersuchungen drei Positionen hervor.

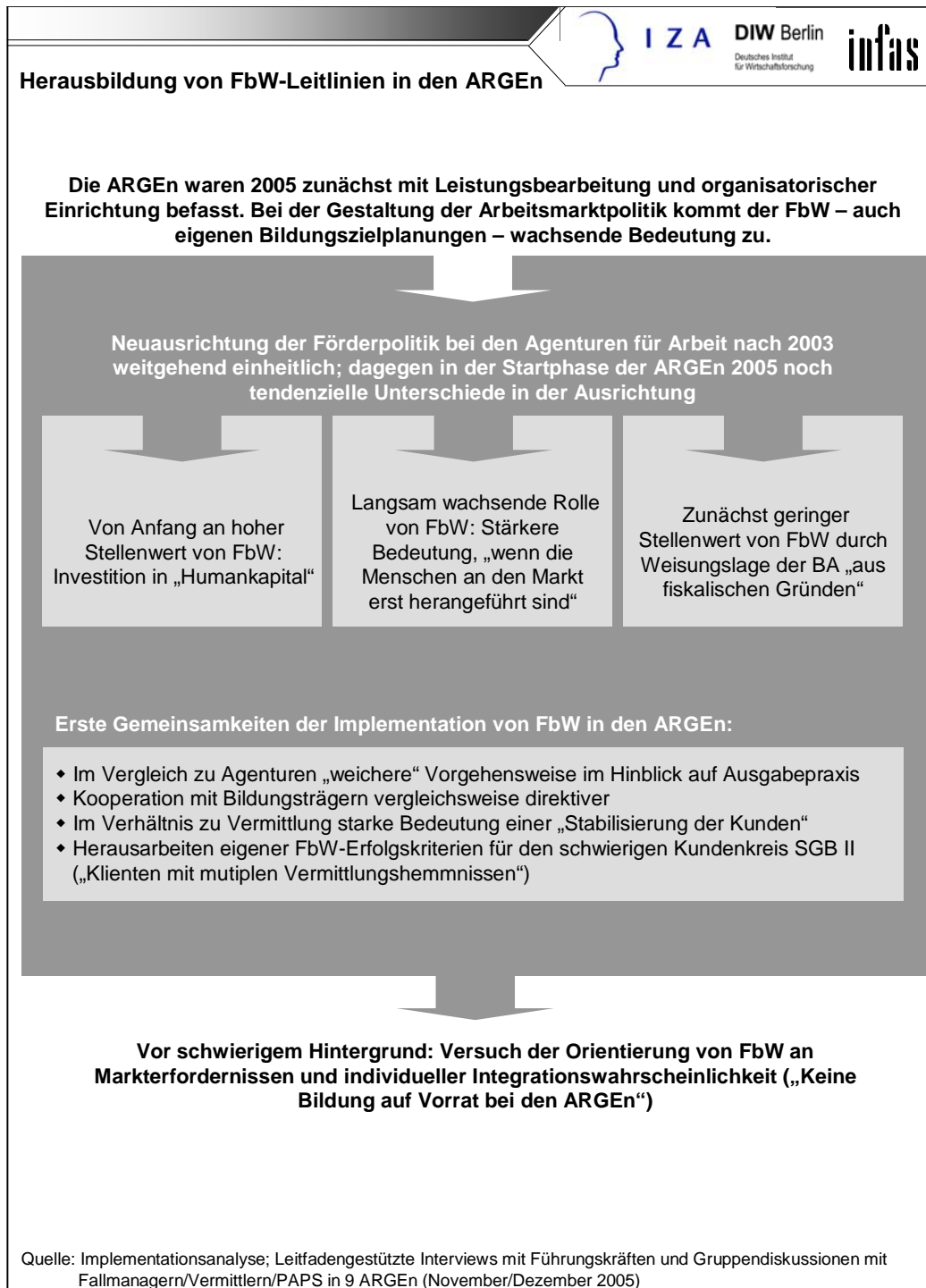
- *Von Anfang an hoher Stellenwert von FbW*²⁵

FbW habe seit dem Start der ARGE einen großen Stellenwert gehabt. Die Orientierung auf gemeinnützige Beschäftigungen sei dagegen eher nachrangig gewesen. Allerdings müsse man FbW „neu definieren“. Nach eigenen Erkenntnissen habe die Einzelumschulung die höchste Verbleibsquote und mit dieser Orientierung löse man sich von „Agenturvorgaben“. Es gebe dem Grunde nach eine Entscheidung zur Bildungsgutscheinvergabe für einen ausgewählten Personenkreis von „Marktkunden“. Man müsse diese Eingliederungsleistung, die eine Investition in „Humankapital“ bedeute, nutzen, um bestimmte Kundenkreise dauerhaft aus dem Hilfebedarf zu lösen, um vor allem bei Kosten der Unterkunft zu sparen.

24 Bei den Agenturen für Arbeit trafen die Evaluatoren auf (bereits langfristig) bestehende Organisationen im Umbruch, die sich nach 2003 einer Reform ihres Eingliederungsinstrumentariums stellen mussten. Bei den ARGEN hatten es die Evaluatoren indes mit Organisationen im Aufbau zu tun, die ein gerade reformiertes Eingliederungsinstrumentarium in ganz neuen Organisationsformen erst implementieren mussten.

25 Fallkonstellation einer ARGE in Westdeutschland; der Geschäftsführer kommt aus der Kommune.

Übersicht 5.16-1 Herausbildung von FbW-Leitlinien in den ARGEen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2006

- *Langsam wachsende Rolle von FbW*²⁶

Angesichts der Klientel könne FbW in der ARGE noch keinen hohen Stellenwert haben. Man müsse mit der Klientel „ganz anders anfangen“.²⁷ Man müsse an die eigene Klientel ganz grundsätzlich erst herankommen. Bei Elementen des Forderns gebe es viel Widerstand in der Klientel. Die Kunden benötigten zunächst ganz andere Hilfestellung als Eingliederungsleistungen. FbW werde später eine Rolle spielen, wenn die Kunden an den Markt herangeführt seien.

- *Zunächst geringer Stellenwert von FbW aufgrund einer „Weisungslage“*²⁸

FbW habe in der Startphase der ARGE einen geringen Stellenwert aufgrund einer Weisung der Bundesagentur für Arbeit gehabt. Danach wurde die ARGE Anfang 2005 angehalten, sich gerade aufgrund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen bei FbW zurückzuhalten. Die strengen Bedingungen bei FbW müssten auch bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Rechtskreis SGB II Anwendung finden, was vor allem auf eine lange Arbeitslosigkeitsdauer und die 70%ige Eingliederungswahrscheinlichkeit verweise. Unter diesen Kriterien sei FbW nur schwer zu vergeben. Für die ARGE betrifft diese Weisung vor allem auch den U25-Bereich.

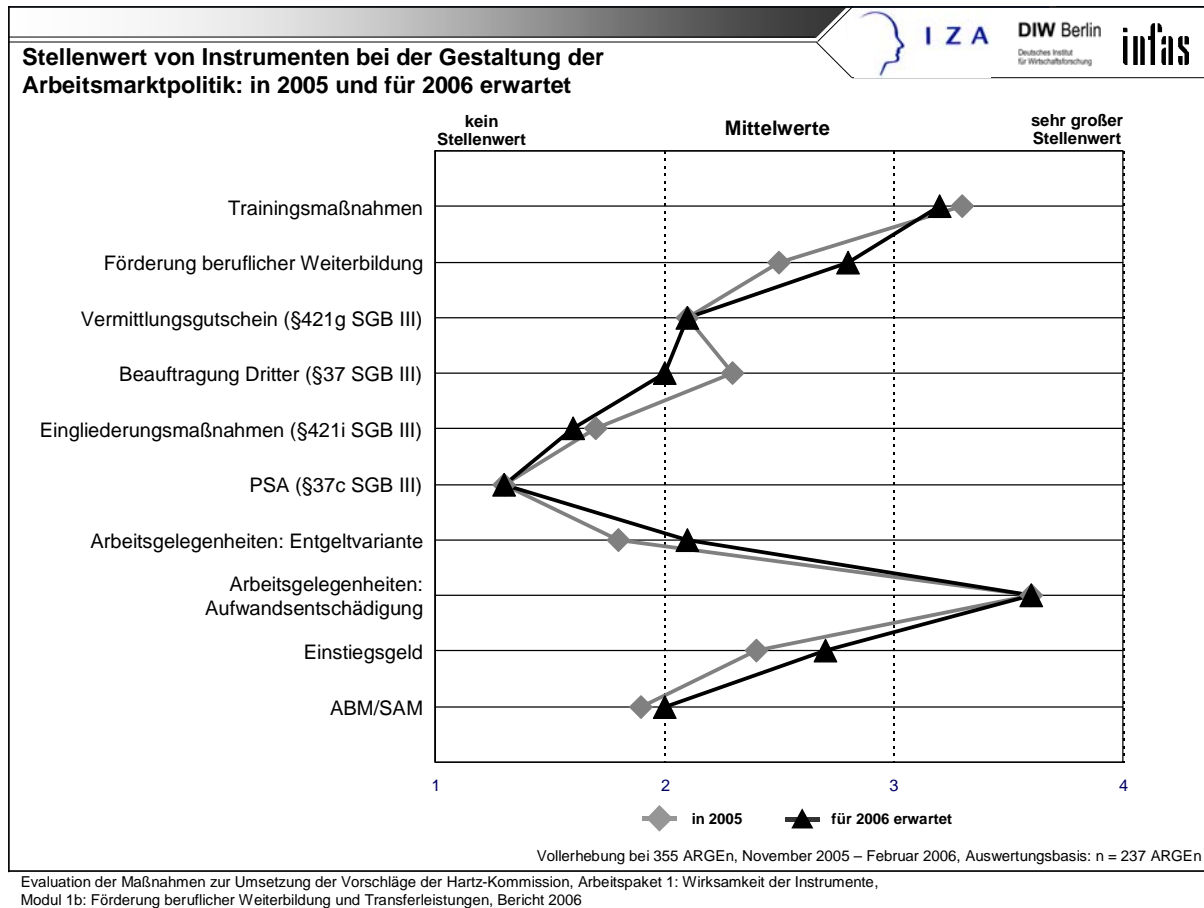
Man habe sich daran gehalten, wenn man auch lediglich „fiskalische Gründe“ dafür gesehen habe. Die zuständige Regionaldirektion habe diese Weisung später „relativiert“. Nunmehr lautete die Vorgabe, gerade bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen müssten Marktchancen erhöht werden, wozu auch FbW beitragen könne.

26 Fallkonstellation einer ARGE in Westdeutschland, strukturschwache Region; Geschäftsführer der ARGE aus der Agentur.

27 Der Gesprächspartner gab in diesem Zusammenhang auch an: „Wenn die alten Instrumente wirksam gewesen wären, hätte man keine neue Institution einrichten müssen“.

28 Fallkonstellation einer ARGE in Ostdeutschland; Geschäftsführer der ARGE aus Kommune.

Übersicht 5.16-2 Stellenwert von Instrumenten bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik in 2005 und für 2006 erwartet

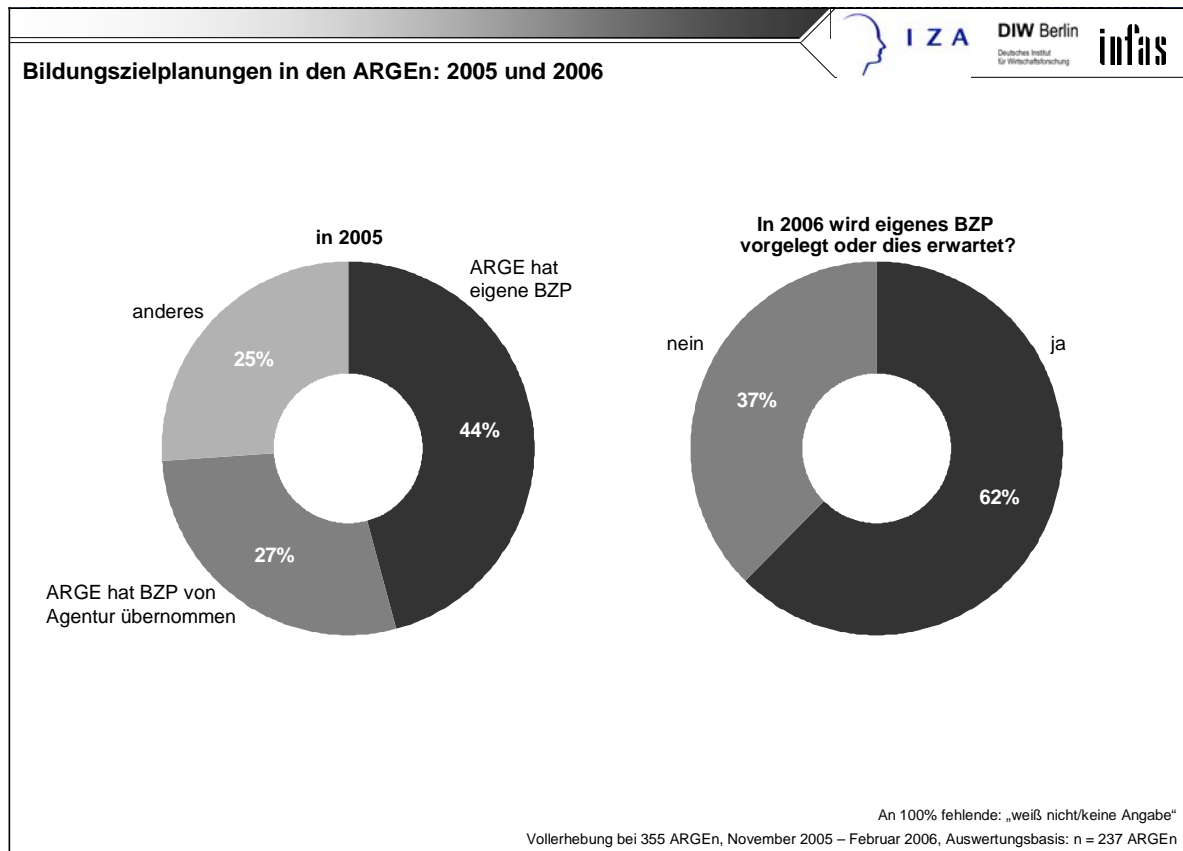


In der Folge sei es erst in der zweiten Jahreshälfte zu einem Aufschwung bei FbW gekommen.

Die flächendeckende Untersuchung zeigt die generelle Tendenz einer wachsenden Bedeutung der Förderung beruflicher Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik der ARGEen.²⁹ Eine weitere Ausdehnung wird für das Jahr 2006 erwartet. Zu beobachten ist dies auch für die Entwicklung ARGE-eigener Bildungszielplanungen.

29 Zum Befund eines stetigen Anstiegs von FbW in den ARGEen im Orientierungsjahr 2005 kommt auch die deskriptive Analyse bei Sarah Heinemann/Hermann Gartner/Eva Jozwiak: Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose. Erste Befunde zu Eingliederungsleistungen des SGB III im Rechtskreis des SGB II. IAB Forschungsbericht Nr.3/2006, S. 19f.

Übersicht 5.16-3 Bildungszielplanungen in den ARGEn 2005 und 2006



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2006

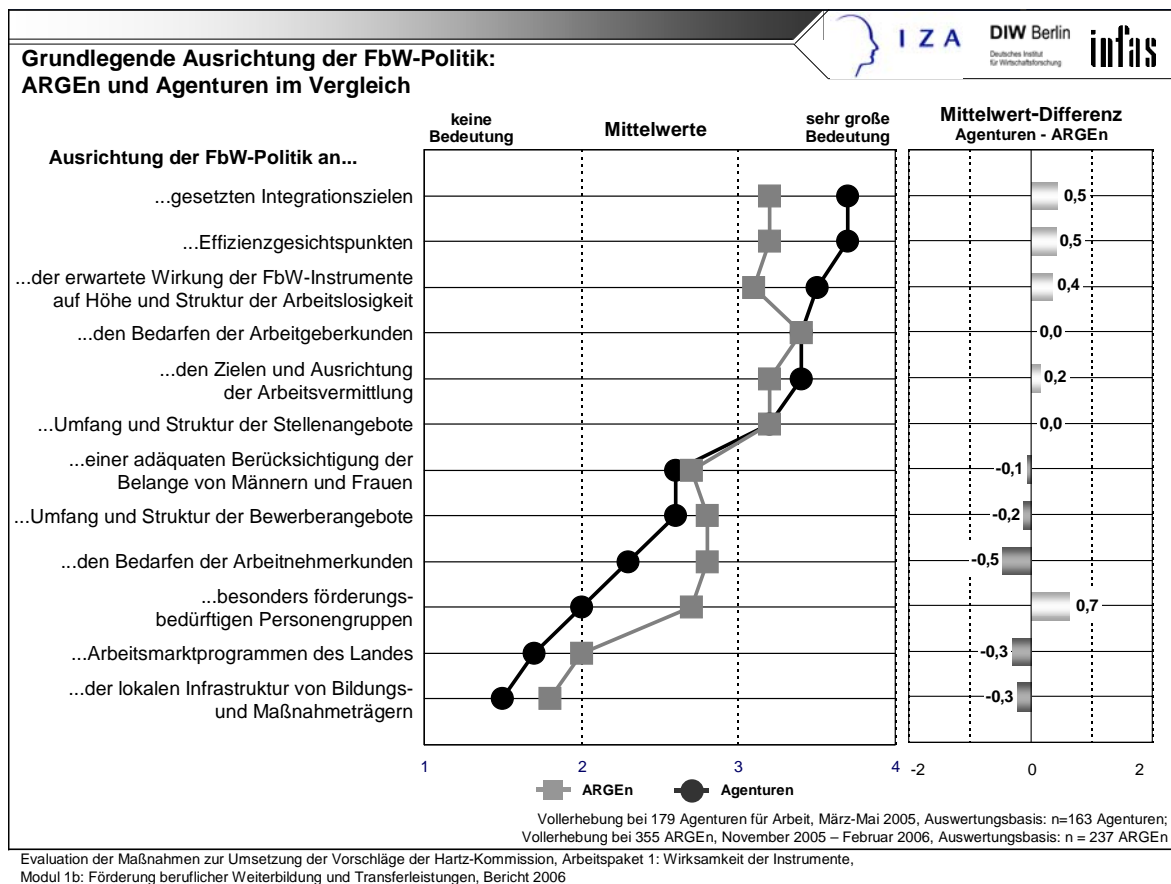
In 2005 hatte weniger als die Hälfte der ARGEn bereits eine eigene Bildungszielplanung aufgestellt. Ein Viertel der Arbeitsgemeinschaften hat ihre Bildungszielplanung von der Agentur für Arbeit übernommen. Für das Jahr 2006 erwarten bereits über 60 Prozent der ARGEn, nunmehr eine eigene Bildungszielplanung vorzulegen.

Die in den ARGEn qualitativ befragten Experten beschreiben die Orientierungssuche einer passgenauen FbW für die SGB-II-Klientel als schwierige Anforderung.³⁰ Im

30 Ein Persönlicher Ansprechpartner einer ARGE führte dazu aus: „In diesem Jahr als Startjahr war es schwierig. Wir mussten eine Bildungszielplanung vornehmen zu Beginn des Jahres. Wir hatten aus der Not heraus geboren uns erst mal daran orientiert, was die Agentur macht, aber vor dem Hintergrund, dass wir hier einen gemeinsamen Arbeitsmarkt haben; d.h. diejenigen, die gemeinsam eine Bildungsmaßnahme besuchen, machen gemeinsam den Abschluss und wollen gemeinsam hier am Markt platziert werden. Und um Schwierigkeiten des Übergangs, z. B. die Übergänge von Alg I in Alg II zu sichern, haben wir uns orientiert, was macht die Agentur, haben solche Bildungsziele aufgenommen, haben aber auch Bildungsziele aufgenommen, von denen wir schon erfahrungsgemäß sagen konnten, da werden wir mehr Personen haben.“

Vergleich zu den Agenturen für Arbeit zeichnet sich in den ARGEn denn auch ein durchaus differentes geschäftspolitisches Profil bei FbW ab.

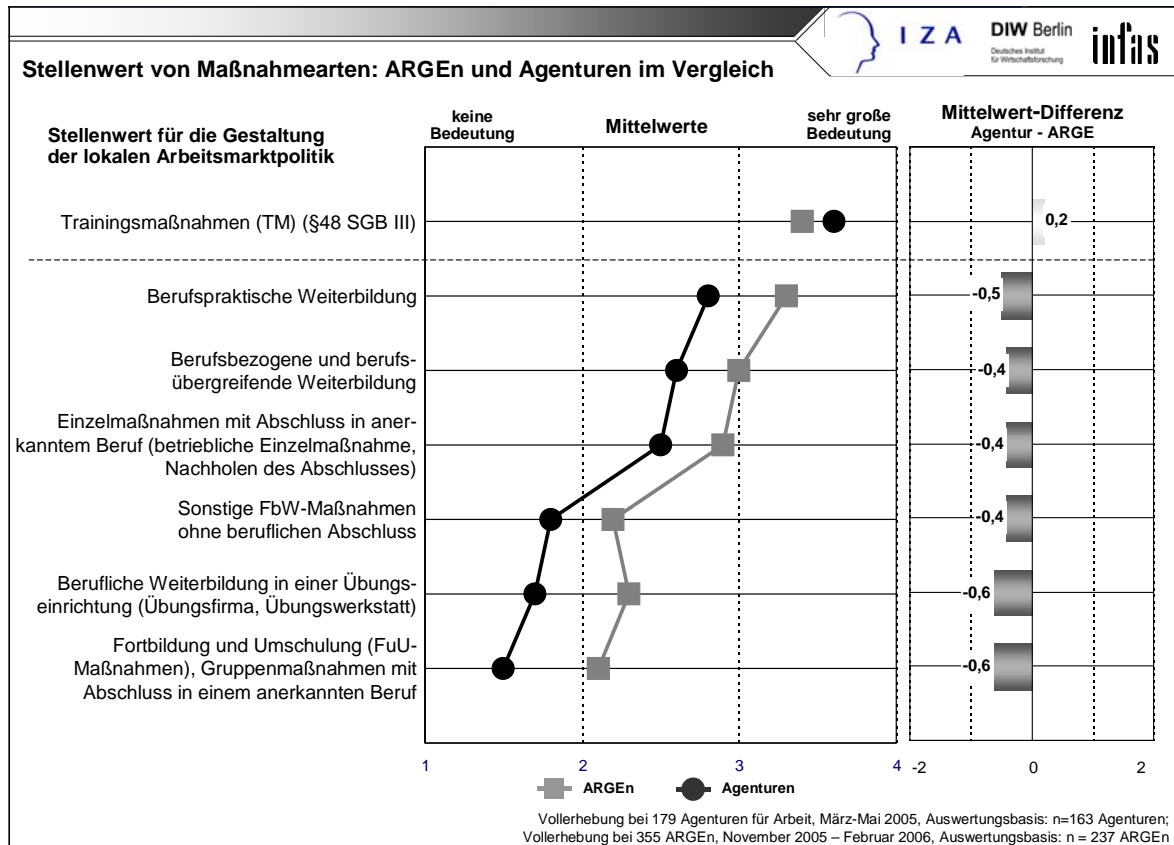
Übersicht 5.16-4 Grundlegende Ausrichtung der FbW-Politik: ARGEn und Agenturen im Vergleich



Nach der FbW-Reform hatten die Geschäftsführer der Arbeitsagenturen darauf verwiesen, dass eine marktbestimmte Orientierung und die Erhöhung der Eingliederungserwartungen als bedeutsamste Kriterien für FbW anzusehen seien. Eine effiziente Integration geförderter Personen in den Arbeitsmarkt stand nach 2003 eindeutig im Fokus der Politik der Agenturen für Arbeit.

Dagegen fällt die Ausrichtung der FbW-Politik in den ARGEn bei Integrationszielen, Effizienzgesichtspunkten und grundsätzlichen Wirkungserwartungen vergleichsweise wenig akzentuiert aus. ARGEn orientieren sich stärker an besonders förderungsbedürftigen Personengruppen sowie am Bedarf von Arbeitnehmerkunden. An die lokale Infrastruktur der Bildungsträger sieht man sich in den ARGEn noch leicht stärker gebunden als dies nach der FbW-Reform für die Agenturen charakteristisch ist.

Übersicht 5.16-5 Stellenwert von Maßnahmearten: ARGE n und Agenturen im Vergleich



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2006

Durchgängig haben alle FbW-Maßnahmearten einen höheren Stellenwert für die Gestaltung der lokalen Arbeitsmarktpolitik als bei den Agenturen. In den ARGE n weist man dabei stets auf den eigenen Kundenkreis hin: Angesichts einer Klientel, die häufig Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen umfasse, sei die Schärfung eines Profils der Maßnahmeorientierung besonders schwierig und langwierig. Allerdings zeichnen sich zwischen Agenturen und ARGE n vergleichbare Schwerpunktorientierungen bei der Bedeutung der einzelnen Maßnahmearten ab.

5.17 Umsetzungsprobleme in den ARGE n

Bei der Einrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung in die Leistungsprozesse der ARGE n bestehen zwei Hauptschwierigkeiten. Zum einen die Erfordernisse einer flächendeckenden Qualifizierung des Personals. Zum anderen der Umgang mit einem grundsätzlichen Harmonisierungsproblem: Die „harten“ Vergabebedingungen

bei FbW mit Voraussetzungen eines schwierigen Kundenkreises im Rahmen des SGB II in Einklang zu bringen.

ARGE-spezifische Sozialisationsprobleme sind vor dem Hintergrund der Zusammenführung des Personals zu sehen, das einerseits von den Agenturen für Arbeit, andererseits aus den Kommunen heraus Eingang in den Personalbestand gefunden hat. Nicht allein ist die Vereinheitlichung von Begriffen, Arbeitsstandards und der Verwaltungskultur relevant. Vielmehr ist ein anspruchsvoller Qualifikationsprozess für ein besonders komplexes Anforderungs- und Arbeitsprofil zu leisten.

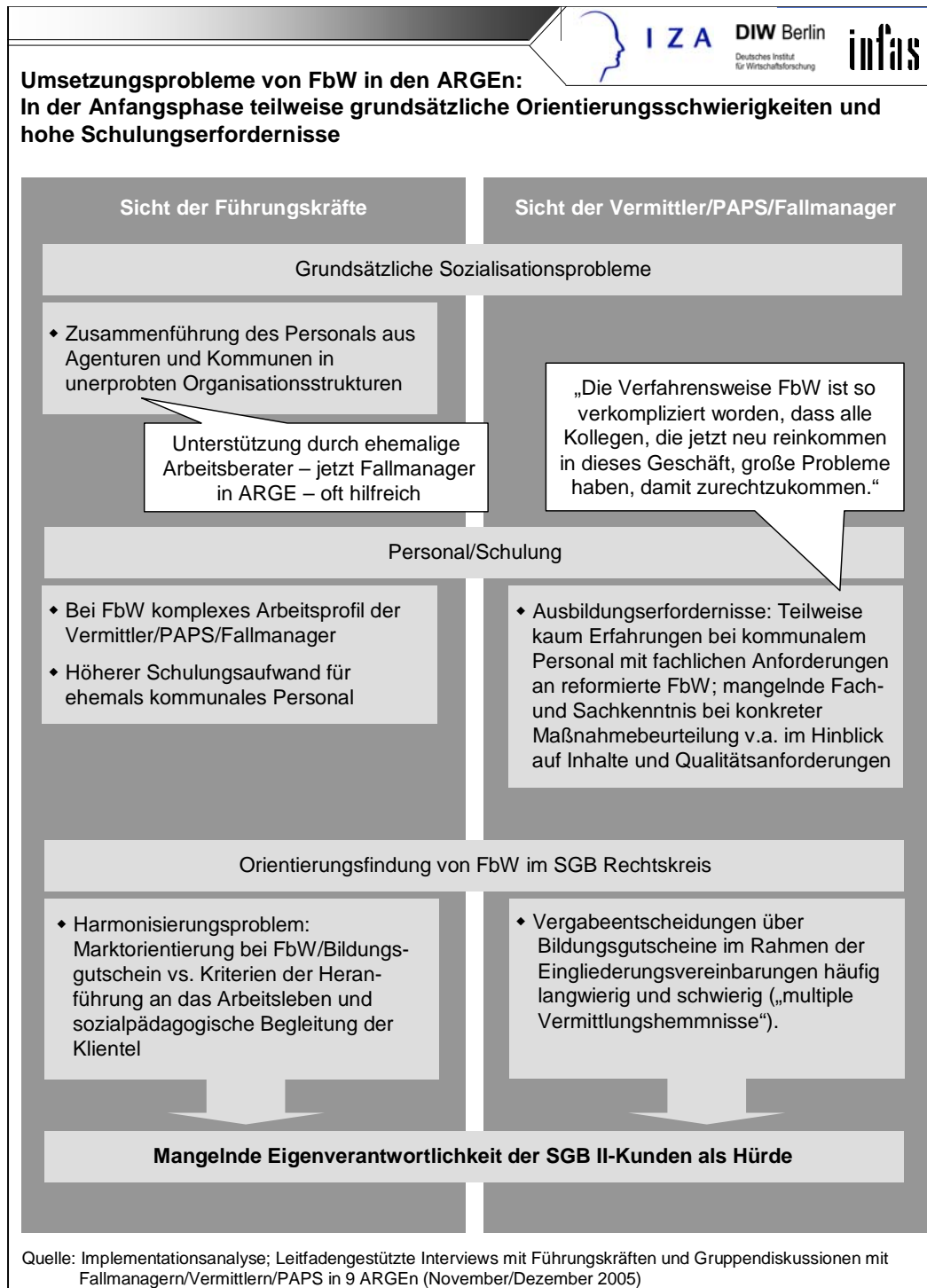
Nach Aussagen der befragten Experten war in der Startphase vergleichsweise höherer Schulungsbedarf beim ehemals kommunalen Personal notwendig. Teilweise bestanden hier kaum oder auch gar keine Erfahrungen mit den fachlichen Anforderungen an die Verfahrensweisen bei der Förderung beruflicher Weiterbildung. Fach- und Sachkenntnisse, die sich vor allem auf konkrete Maßnahmebeurteilung, auf Inhalte und Qualitätsanforderungen bezogen, mussten hier erst ausgebildet werden.

Als hilfreich erwiesen sich dabei unterstützenden Leistungen, die ehemalige Arbeitsberater aus den Agenturen – nun häufig als Fallmanager in den ARGEN tätig – dabei geben konnten. Diese Fallmanager halfen insbesondere, erste Erfahrungen mit Kunden in vorgesehenen Handlungskontexten adäquat einzuordnen.³¹

Die befragten Experten gaben vielfach zu verstehen, dass Vergabeentscheidungen über Bildungsgutscheine im Rahmen der Eingliederungsvereinbarungen häufig langwierig seien. Die Fachmitarbeiter hätten nicht nur neue Regeln und Verfahrensweisen zu erlernen. Vielmehr sei häufig festzustellen, dass sich die Anwendung des FbW-Regelwerks gerade beim eigenen Kundenkreis als besonders schwierig darstellt. Befragte Geschäftsführer, Vermittler, PAP und Fallmanager unterstrichen wiederholt, dass eine strikte Einhaltung der Vergabevoraussetzungen bei FbW für den Kundenkreis der ARGEN mit grundlegenden Anwendungsproblemen behaftet sei.

31 Ein befragter Persönlicher Ansprechpartner gab dazu folgende Problemschilderung: „Die Verfahrensweise FBW ist so verkompliziert worden, dass alle Kollegen, die jetzt neu reinkommen in dieses Geschäft, große Probleme haben, damit zurechtzukommen. [...] Das fängt mit der Maßnahmebeurteilung an. Wie gesagt, [...vorher] gab es speziell ausgebildete Leute, die Arbeitsberater, die da Fach- und Sachkenntnis hatten. Heute muss es jedermann nebenbei mitmachen. Und wenn jetzt FBW-Maßnahmen zu beurteilen sind, hat natürlich der normale PAP da schon seine ersten Probleme zu beurteilen, ob diese Maßnahme jetzt vom Inhalt her genau die Maßnahme ist, ob diese Maßnahme den Qualitätsanforderungen entspricht usw. Oftmals sind die Bildungsträger dann nicht mehr so bekannt, weil deutschlandweit Maßnahmen im Angebot sind. Wie gesagt, für den einzelnen PAP ist es schon kompliziert, so eine Bildungsmaßnahme für denjenigen zu initiieren. Und von daher, denke ich mal, wäre es sehr sehr schön, wenn hier eine Vereinfachung erfolgen würde.“

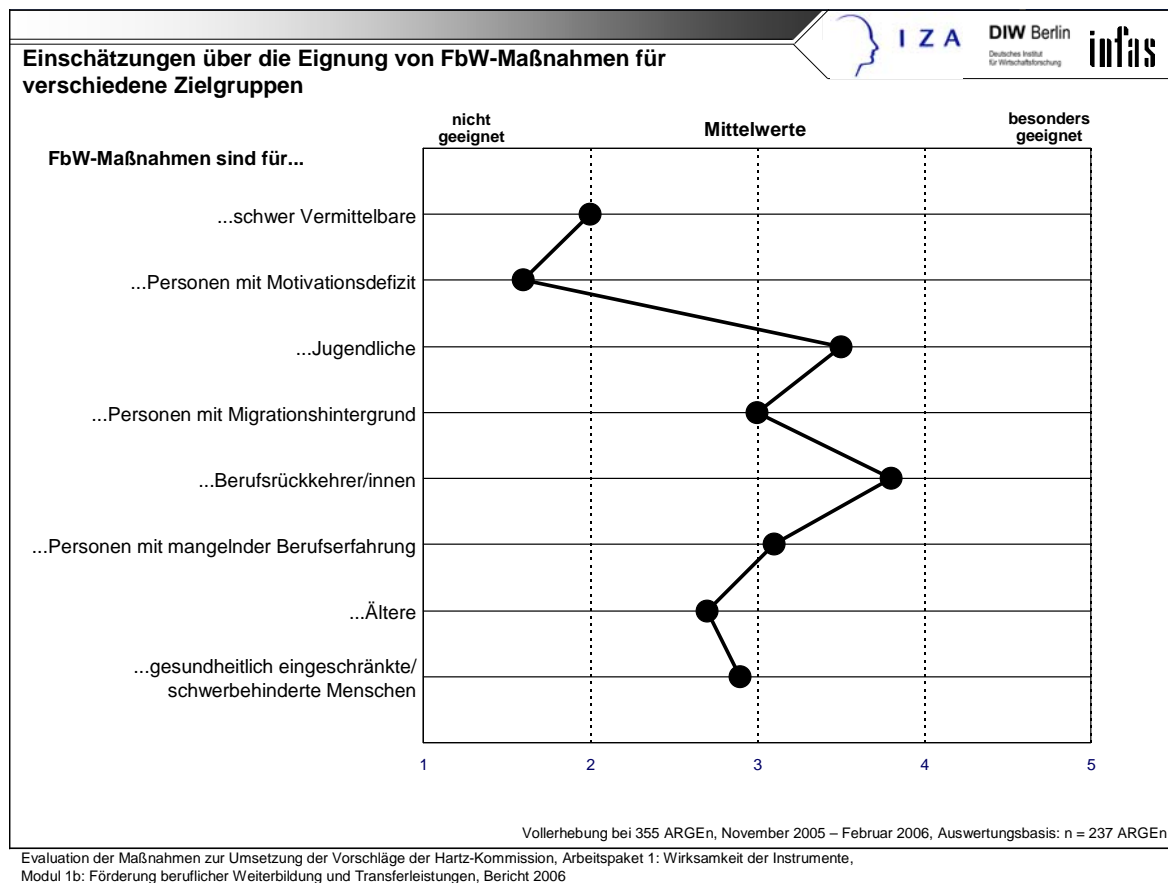
Übersicht 5.17-1 Umsetzungsprobleme von FbW in den ARGEn



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
 Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
 Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2006

Es sei schwierig, unter der Klientel marktnahe Kunden zu finden, die die Vergabevoraussetzungen erfüllen. In nahezu allen untersuchten Konstellationen betonten die Experten in den ARGEs, dass man FbW einerseits marktorientiert betreiben müsse und wolle, unter der Philosophie des SGB II jedoch auch eine Stabilisierung der Kunden und die Heranführung an den Markt zu berücksichtigen habe. Ausrichtungen an besonders förderungsbedürftigen Personengruppen sowie Kriterien einer Heranführung an das Arbeitsleben (auch mittels sozialpädagogischer Begleitung der Klientel) stünden mit dem Regelverständnis der Marktorientierung bei FbW und Bildungsgutschein in einem Spannungsverhältnis. Als ganz spezifische Hürde gilt dabei die Eigenverantwortlichkeit von Kunden.

Übersicht 5.17-2 Einschätzungen über die Eignung von FbW-Maßnahmen für verschiedene Zielgruppen



Ergebnisse der standardisierten Befragung zeigen erste Schwerpunkte einer Zielgruppenorientierung in den ARGEs – vor allem bei Berufsrückkehrer/innen und Jugendlichen. Mit Blick auf jugendliche Kunden geben die befragten Experten an, dass man es hier häufig auch mit schulisch ungelernten Personen zu tun habe, was eine

weitere Gratwanderung im Regelwerk von FbW bedeute. Es gebe durchaus schulisch ungelernte Jugendliche, die in der Lage seien, eine Ausbildung zu durchlaufen, die durch kurze Bildungsmaßnahmen am Arbeitsmarkt wettbewerbsfähiger werden könnten. Dabei denke man auch an FbW. In solchen Fällen seien längere qualifizierende Maßnahmen notwendig, die man bei geeigneten Bewerbern unter Umständen anbieten könne.

5.18 Ausgabekriterien und 70%-Regel in den ARGE

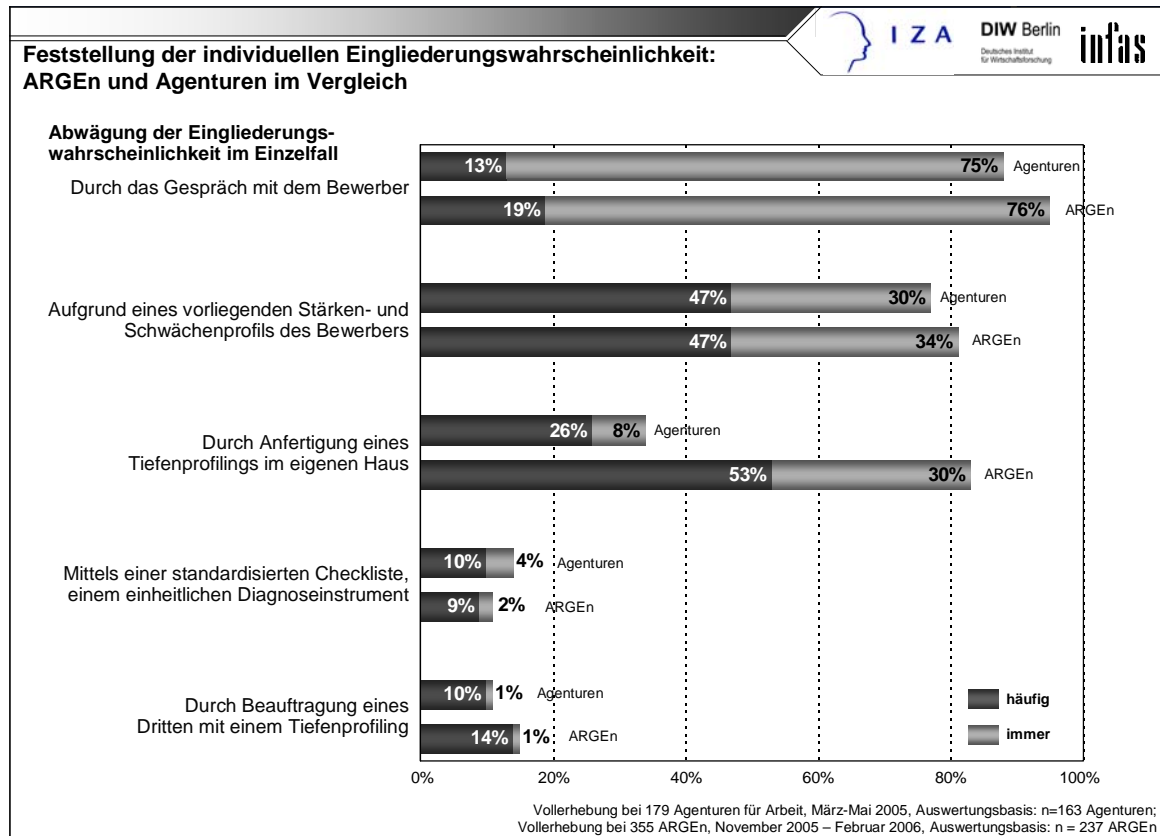
Die Darlegungen in den ARGE machen eine Reihe von Schwierigkeiten bei der Ausgabepraxis von Bildungsgutscheinen in den Arbeitsgemeinschaften deutlich. Entscheidungen über die Vergabe werden in den ARGE in der Regel im Rahmen der Eingliederungsvereinbarungen getroffen. Dabei zeige die bisherige Praxis, dass ganz unterschiedliche Vorgehensweisen erforderlich seien: Teilweise könne im Rahmen eines einzigen Gesprächs über die Vergabe entschieden werden, vielfach sei ein einziges Gespräch jedoch keineswegs hinreichend. Schließlich gebe es auch Fälle – so ein ARGE-Vermittler – wo man „in einem halben Jahr noch nicht genau weiß, ob es einen Sinn macht“.

Bei Feststellungen individueller Eingliederungswahrscheinlichkeiten werden (wie auch bei den Agenturen) Gespräche mit Bewerbern, Bedarfe bei potenziellen Arbeitgebern sowie Ergebnisse der Eignungsfeststellungen als wichtige Entscheidungsgrundlagen gesehen. Besonders wichtig sind den ARGE Tiefenprofilings, die über Bewerber im eigenen Haus angefertigt werden.

Ein teilweise kritisches Bild über die Beratung zur Weiterbildung in den ARGE zeigen die Einlassungen der qualitativ befragten FbW-Teilnehmer im Rechtskreis des SGB II³². Nach Angaben der Teilnehmer werden bei Weiterbildungsberatungen stets berufliche Vorerfahrungen und Qualifikationen der Bewerber berücksichtigt, konkrete Arbeitsmöglichkeiten und Stellenausschreibungen von Arbeitgebern würden indes kaum thematisiert. Sehr unterschiedlich fallen die Darlegungen der Teilnehmer zu Gesprächsdauern sowie zur Intensität der Beratungen zum Bildungsgutschein aus. Mit mehrfachen Gesprächen in jeweils einem Fall, mit Gesprächsdauern über eine halbe Stunde oder mit einer als „intensiv“ erlebten Betreuung zum Bildungsgutschein hat nur knapp die Hälfte der befragten Teilnehmer Erfahrungen gemacht. Häufig werden Hinweise auf etwa halbstündige Beratungsgespräche gegeben, auch telefonische Auskünfte spielen eine Rolle.

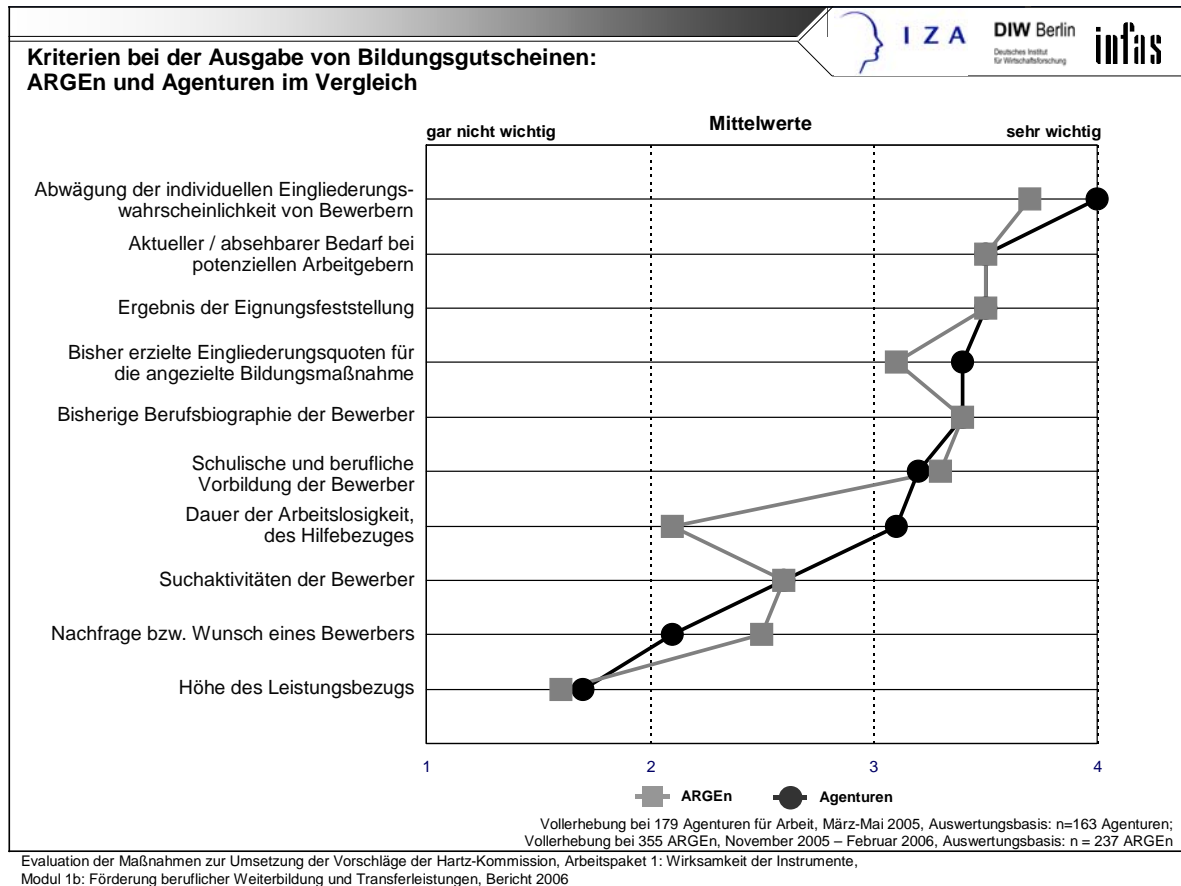
32 Aufgrund der (nach dem Studiendesign vorgesehenen) geringen Fallzahl kann den Ausführungen der qualitativ befragten FbW-Teilnehmer kein repräsentativer Stellenwert zugesprochen werden.

Übersicht 5.18-1 Feststellung der individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit: ARGE n und Agenturen im Vergleich



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2006

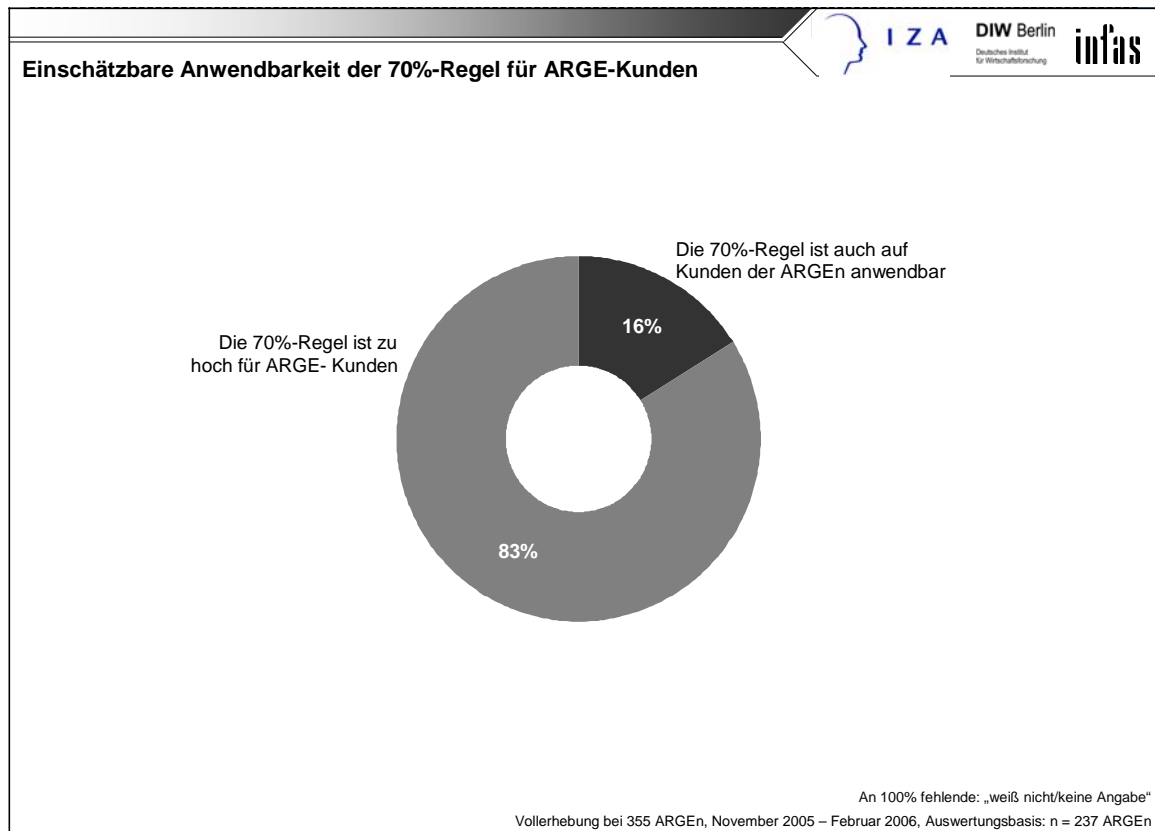
Übersicht 5.18-2 Kriterien bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen: ARGEn und Agenturen im Vergleich



Im Vergleich zu den Agenturen orientiert man sich in den ARGEn weniger deutlich am Kriterium bisher erzielter Eingliederungsquoten bei einzelnen Bildungsmaßnahmen, stärker hingegen an den individuellen Nachfragen und Wünschen der Kunden.

Bei der konkreten Vergabep Praxis spiegelt sich darin das Harmonisierungsproblem zwischen marktorientierter FbW und dem eigenen schwierigen Kundenkreis wider. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich in diesem Zusammenhang vor allem mit der 70%-Regel.

Übersicht 5.18-3 Einschätzbare Anwendbarkeit der 70%-Regel für ARGE-Kunden



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2006

In den Arbeitsagenturen ist die Entwicklung einer „Neinsagekompetenz“ im Rahmen von Förderentscheidungen ein wichtiges Element der praktischen Verwirklichung der FbW-Reform. Die Befunde der ARGE-Befragungen zeigen dagegen ein differentes Bild. Eignungsprüfungen stehen hier stärker im Zusammenhang mit umfassenderen „Sozialanamnesen“ bei den Hilfebedürftigen. Individuelle Förderentscheidungen sehen sich auch dem Ziel einer Stabilisierung der Kunden verpflichtet. Es sei durchaus ein Geltungsanspruch für die Arbeit der ARGE, dass auch Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen nicht vorverneht von FbW ausgeschlossen werden sollten. Vielfach wird dabei die Einschätzung vermittelt, dass die 70%-Regel für Kunden im SGB II-Rechtskreis eindeutig zu hoch angesetzt sei. Auch die standardisierte Erhebung gibt dazu einen eindeutigen Befund.³³

33 Folgende Darlegung eines ARGE- Geschäftsführers illustriert diesen Befund: „Nein, das ist ja eine geschäftspolitische Vorgabe, die 70 %. Es ist keine gesetzliche. Und deshalb definiert die jede Arbeitsgemeinschaft ein Stück für sich selbst. Es gibt Arbeitsgemeinschaften, die Weiterbildung kaum einsetzen, weil sie sagen, die 70 % gelten auch für uns. Und die werden

5.19 Hilfestellungen bei der Suche nach Bildungsträgern in ARGEN

Wie die Agenturen geben auch die ARGEN ihren Kunden eine Vielzahl von Hilfestellungen bei der Suche nach Bildungsträgern. Insgesamt setzt man dabei nur leicht andere Schwerpunkte als die Agenturen.

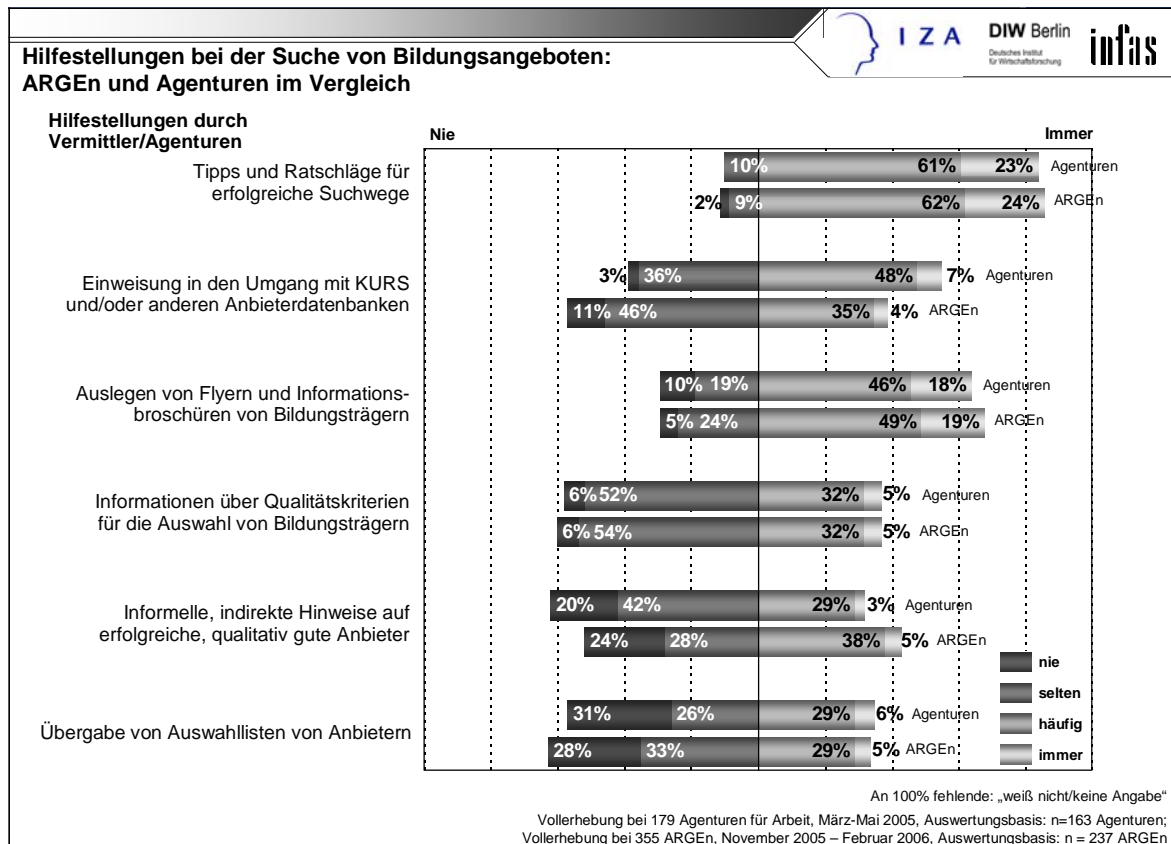
Auch die qualitativ befragten Teilnehmer bestätigen eine vielfältige Hilfestellung der ARGEN bei der Suche nach einem Bildungsträger. Nur fünf der 19 Teilnehmer gaben an, gar keine Hilfe bei der Suche nach einem Anbieter erhalten zu haben. In den meisten Fällen wurden dagegen präzisere Hinweise auf Angebote gegeben – in der Regel unter konkreter Nennung mehrerer Träger an den Kunden. Dass von der ARGE genau ein Anbieter genannt wurde, berichten allerdings nur sechs Befragte.

Im Vergleich zu den Agenturen – so zeigen ebenfalls die Befunde der flächendeckenden Erhebungen – spielen Einweisungen in den Umgang mit der KURS-Datenbank bei den ARGEN eine geringere Rolle. Informelle bzw. indirekte Hinweise über erfolgreiche Weiterbildungsanbieter haben hingegen ein etwas höheres Gewicht. Das bestehende Neutralitätsgebot wird in diesem Zusammenhang auch von befragten ARGE-Vertretern benannt. Bei den qualitativen Interviews mit den ARGE-Experten wird allerdings auch auf eine partiell intensivere Hilfestellung an Kunden hingewiesen.³⁴ Einzelgespräche machten deutlich, dass dieser Aspekt noch stärker akzentuiert wird als in den Agenturen. Es gibt dabei Mitteilungen, wonach man Trägern von sich aus zusage, Maßnahmen würden stattfinden, und dass man als ARGE auch selbst dafür Sorge trage, Gruppen zustande kommen zu lassen, damit Maßnahmen nicht mangels Teilnehmern eingestellt oder verschoben werden müssen. In solchen Einlassungen kommt die noch stärker ausgeprägte Bindung der ARGEN an die lokale Infrastruktur der Bildungsträger zum Tragen, die sich durchaus auch in den geschäftspolitischen Ausrichtungen widerspiegelt.

wir mit unserem Klientel nicht erreichen. Also geben wir kein Geld für Weiterbildung aus. [Aber] wir haben gesagt, wir brauchen das unter Förder Gesichtspunkten und Unterstützungsgesichtspunkten brauchen wir was. [...] Deshalb setzen wir FBW auch relativ offensiv ein.“

- 34 Zur Hilfestellung bemerkte ein befragter ARGE-Geschäftsführer: „Das geht bis dahin, dass der Kunde auch weiß, wo er mit dem Bildungsgutschein hingehen kann. Das ist die eine Seite. Das andere ist, es gibt sicher auch bei uns Kunden, die da schon in der Lage sind, sich selbst zu informieren. Die Hilfestellung in dem Umfang, wo man sieht, das braucht er und das kriegt er. Also von wegen, „ich gebe dir jetzt den Bildungsgutschein und du bist ja ein mündiger Kunde und Bürger und du gehst jetzt und suchst dir und dazu hast du drei Monate Zeit“. [...] Unsere Kunden brauchen [...] mehr Anleitung.“

Übersicht 5.19-1 Einschätzbare Anwendbarkeit der 70%-Regel für ARGE-Kunden



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2006

6 Quantitative Wirkungsanalyse für FbW

6.1 Ziele und Grundlagen der Wirkungsanalyse

Die Neuausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) hat eine Qualitätssteigerung der Weiterbildungsmaßnahmen durch bessere Verzahnung von Weiterbildung und Vermittlung zum Ziel. Dieses Ziel soll zum einen durch mehr Eigenantwortung der potentiellen Maßnahmenteilnehmer erreicht werden. Diesen wird seit Anfang 2003 durch Ausgabe von Bildungsgutscheinen Wahlfreiheit unter geeigneten Weiterbildungsträgern eingeräumt. Zum anderen soll die Wirksamkeit der FbW durch ein verbessertes Qualitätsmanagement gesteigert werden. Diesem Zweck dient die gegen Ende des Jahres 2003 vorgenommene Einführung einer Bildungszielplanung, die eine Erfolgsbeobachtung der FbW durch die Arbeitsagenturen verlangt. Ein wichtiges Element der Bildungszielplanung ist die „70%-Klausel“, gemäß der nur Maßnahmen als förderfähig eingestuft werden, die eine entsprechende Verbleibsquote nachweisen können. Die Umsetzung dieser Klausel soll auf der Nachfrageseite durch ein Profiling der Arbeitslosen nach der Wahrscheinlichkeit des Maßnahmenerfolgs durch die Arbeitsagenturen und auf der Angebotsseite durch Zertifizierung der Maßnahmenträger erfolgen. Die Steuerung erfolgt hier dadurch, dass Bildungsgutscheine nur bei zertifizierten Bildungsträgern eingelöst werden können.

An der Einführung dieser Reformschritte muss das Evaluationsdesign ausgerichtet werden. Dabei macht es die gleichzeitige Einführung verschiedener Bestandteile der Reform zu einem Zeitpunkt schwierig, die Wirkungsbeiträge der einzelnen Komponenten voneinander zu isolieren. Gleichwohl ist es möglich, die Wirkung des jeweiligen Gesamtpaketes durch Vorher-Nachher-Vergleiche zu quantifizieren.

Um beurteilen zu können, wie sich die auf Qualitätssicherung abzielende Neuausrichtung der FbW auf die Wirksamkeit der Maßnahmen ausgewirkt hat, dient die Effektivität der beruflichen Weiterbildung vor der Reform als Referenz. Da die Förderung der beruflichen Weiterbildung aus vielen verschiedenen Maßnahmen besteht, ist dabei der Heterogenität der Maßnahmeeffekte Rechnung zu tragen. Auf der Grundlage der in der Maßnahme-Teilnahme-Historik des IAB (MTH) vorhandenen Maßnahmearten wurde das Spektrum der vorhandenen FbW-Maßnahmen zu sechs jeweils relativ homogenen Maßnahmetypen zusammengefasst (Übersicht 6.1-1). Die in Klammern angegebenen Ziffern beziehen sich auf den MTH-Schlüssel der Bundesagentur für Arbeit.

Übersicht 6.1-1 Kategorisierung der evaluierten FbW-Maßnahmen

(1) berufsbezogene und –übergreifende Weiterbildung

berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung (14032)

(2) berufspraktische Weiterbildung

berufspraktische Weiterbildung (14034)

(3) Übungseinrichtung

sonstige Übungseinrichtung (14060),

Übungsfirma (kaufmännischer Bereich) (14061),

Übungswerkstatt (gewerblich-technisch) (14062)

(4) sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss

Maßnahmekombination, sonstige berufliche Weiterbildung (14001),

berufliche Aufstiegsweiterbildung (14050),

Teilzeitbildungsmaßnahmen mit ABM (14070)

(5) Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf

betriebliche Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf (14041),

Nachholen des Abschlusses in anerkanntem Ausbildungsberuf (14020)

(6) Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf

Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Ausbildungsberuf (14040)

MTH-Maßnahmennummer in Klammern

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Auflistung in Übersicht 6.1-1 enthält keine anbahnenden Maßnahmen (MTH-Nr. 14002 bis 14010), wie z.B. Feststellungsmaßnahmen, weil jene von ihrem Charakter und ihrer Dauer her eher in den Bereich der Trainingsmaßnahmen fallen. Diesem Umstand wird mittlerweile auch seitens der Arbeitsverwaltung Rechnung getragen: Seit dem 01.01.2003 werden die vormaligen FbW-Feststellungsmaßnahmen nicht mehr zu den eigentlichen FbW-Maßnahmen gezählt, sondern zu den Trainingsmaßnahmen nach §§ 48ff. SGB III. Tatsächlich waren schon in dem zu Testzwecken überlassenen Auszug der Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei des IAB (MTG) ab 01.01.2003 praktisch keine Teilnehmer an FbW-Feststellungsmaßnahmen mehr vorhanden.

Aus diesem Grund erscheint es nicht angebracht, vormalige FbW-Feststellungsmaßnahmen bzw. Trainingsmaßnahmen genauso zu evaluieren wie die in Übersicht 6.1-1 aufgeführten Arten der beruflichen Weiterbildung. Abgesehen von der geringen Fallzahl in dem zur Verfügung stehenden Datensatz existiert ein generelles inhaltliches Problem der Evaluation dieser Maßnahmengattung. Es haben bereits mehrere Studien gezeigt, dass sich Trainingsmaßnahmen aufgrund der großen Bandbreite an

Maßnahmen, die sich hinter diesem Begriff verbirgt, nicht evaluieren lassen.³⁵ Diese Problemlage zeigte sich unter anderem auch schon in anderen Modulen der Hartz-Evaluation.

6.2 Datengrundlagen

Als zentrale Datengrundlage dient die Grundgesamtheit der Prozessdaten aus den Integrierten Erwerbs-Biographien (IEB). Hierbei handelt es sich um die Kombination aus Maßnahme-Teilnahme-Historik (MTH), der Beschäftigten-Historik (BeH), der Leistungsempfänger-Historik (LeH) und der Informationen zum Arbeitssuchenden-status aus dem Bewerberangebot (ASU / BewA).

Die MTH enthält grundlegende Informationen zu Maßnahmeteilnahmen in Verbindung mit der Forschungsdatenbank ISAAC. Die Neukonzeption der ISAAC-Quelldatenbank für Maßnahmedaten (zuvor Verknüpfung der coSach-Verfahren ABM, FbW, FF und ESF-BA mit BewA-Informationen aus coArb zur Maßnahme-Teilnahme-Gesamtdatenbank, MTG) führte zu einer grundlegenden Vereinfachung der Verknüpfungsmöglichkeiten von Maßnahmedaten und BA-Kundendaten bzw. von Maßnahmedaten und BewA-Informationen. In den MTH-Informationen sind Maßnahme-eintritte ab Januar 2000 verfügbar.

Die BeH enthält die Entgeltmeldungen (Jahres- und Abmeldungen), die von den Betrieben über jede sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übermittelt werden müssen. In der IEB sind Informationen seit 1990 vorhanden. Beschäftigteninformationen am aktuellen Rand sind jedoch nur mit einem erheblichen Zeitverzug frühestens 18 Monate nach Ablauf des zu betrachtenden Jahres verfügbar, sofern nicht eine Vorversion verwendet wird. Die Vorversion steht mit einem Füllgrad von 95% ab Juli/August des laufenden Jahres für das Vorjahr zur Verfügung.

Die LeH enthält innerhalb der IEB ab 1990 Informationen zu Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen, wobei die wichtigsten Leistungen Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld darstellen. Die LeH steht bis zum aktuellen Rand zur Verfügung.

Insbesondere für die Auswahl von Vergleichsstichproben bietet die IEB den Vorteil, dass sehr einfach einzelne Gruppen von Arbeitslosen (z.B. mit/ohne Maßnahme in bestimmten Zeiträumen) unterschieden werden können. Dennoch sind hier einige Einschränkungen zu beachten. Dies betrifft zum einen den Umfang der verfügbaren

35 Siehe unter anderem Kleinhenz (2002): „Die in einer sog. „Trainingsmaßnahme“ kombinierten konkreten Teile verfolgen offensichtlich sehr unterschiedliche Ziele oder Teilziele, was bereits grundsätzlich jede globale Erfolgsbeobachtung bzw. Evaluation erschwert; die in der Statistik vorgesehenen differenzierenden Merkmale bleiben viel zu grob.“

Variablen. Zum anderen enthält die IEB nicht alle potentiellen Evaluationskriterien in der nötigen Aktualität. Merkmale, von denen angenommen werden muss, dass sie einen wichtigen Einfluss auf das Arbeitssuchverhalten und den Maßnahmenerfolg ausüben, sind in den IEB-Daten nicht oder nur mit eingeschränkter Aussagefähigkeit vorhanden. Dazu gehören beispielsweise Informationen zum Haushaltskontext, Qualifikation, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Suchintensität und Gründe für den Eintritt der Arbeitslosigkeit. Auch Arbeitszeitinformationen sind in den vorhandenen Daten nur unzureichend abgebildet, was beispielsweise eine Unterscheidung zwischen Vollzeit- und Teilzeit-Arbeitsverhältnissen beeinträchtigt.

Aus der IEB-Grundgesamtheit wurden unter Berücksichtigung von bestimmten Filterbedingungen quartalsweise Stichproben zur Teilnahme an einer FbW („Referenz-FbW“) durch die Abteilung IT und Informationsmanagement des IAB (ITM) gezogen. Folgende Filter wurden durch die ITM gesetzt: Die Dauer der Arbeitslosigkeit vor Beginn der FbW-Maßnahme muss größer Null sein, das Alter der zu ziehenden Personen liegt zwischen 17 und 65 Jahren, Informationen zum Strategietyp der Arbeitsmarktreion müssen gültig sein und der FbW-Maßnahmetyp muss definiert sein. Jede Person wird pro Quartal nur einmal gezogen. Mehrfacheintritte einer Person in eine FbW-Maßnahme innerhalb eines Quartals werden damit nicht berücksichtigt. Der Ausschluss von Fällen durch die Anwendung der Filterbedingungen ist marginal, so dass die gezogenen Stichproben als repräsentativ betrachtet werden können.

Zur quantitativen Wirkungsanalyse steht damit eine Datenbasis zur Verfügung, die allein auf den IEB-Daten beruht (im Folgenden: „Verwaltungsdaten der BA“). Für eine per Zufallsauswahl generierte Substichprobe aus der durch die ITM zur Verfügung gestellten IEB-Stichprobe wurde eine Zusatzbefragung durchgeführt, so dass eine zweite Datenquelle mit tiefer gehenden Informationen zur FbW-Evaluation genutzt werden kann (im Folgenden: „Daten der Zusatzbefragung“).

6.2.1 Verwaltungsdaten der BA

Die Stichprobe war hinreichend groß zu dimensionieren, um der Heterogenität nach Maßnahmetypen sowie nach Teilnehmern und ihrem regionalen Umfeld adäquat Rechnung tragen zu können. Pro Maßnahmetyp und Beobachtungsjahr wurde eine Zahl von ca. 1.100 Teilnehmern als ausreichend festgelegt, um belastbare Ergebnisse erzielen zu können. Da sich die wirkungsrelevanten Gesetzesänderungen in mehreren zeitlichen Stufen von Januar 2002 (JobAQTIV) bis Januar 2005 erstrecken, startet der Beobachtungszeitraum bereits im Januar 2000, um eine ausreichend große Vorreform-Referenz zu gewährleisten. Damit umfasst der zur Berichtslegung verfügbare Beobachtungszeitraum insgesamt 22 Quartale. Aus zwei Gründen gehen in die Analysen auf Basis der administrativen Daten jedoch nur 20 Quartale ein. Erstens interveniert ab dem 01. Januar 2005 in den Quartalen 21 und 22 die Hartz

IV-Reform mit einer zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch unzureichenden Datengrundlage für das SGB II in der zur Verfügung stehenden IEB-Version. Zweitens ist das letzte Quartal 22 durch einen unzureichenden Füllgrad mit Informationen aus den BeH-Daten gekennzeichnet. Aufgrund dessen musste auf einen Einbezug der Quartale 21 und 22 in die Berichtslegung zum 30. Juni 2006 verzichtet werden.

Pro Maßnahmetyp steht eine Stichprobengröße von ca. 5.500 Teilnehmern über den gesamten Untersuchungszeitraum von 20 Quartalen zur Verfügung. Die Ziehung der Teilnehmer erfolgte quartalsweise pro Programm à 275 Personen nach den Schichtungsmerkmalen Region (5 Arbeitsmarktstrategietypen) und Geschlecht. Auf diese Weise lässt sich relativ leicht sowohl für regionale wirtschaftliche Gegebenheiten als auch für die besondere Arbeitsmarktstrategie eines Arbeitsamtes kontrollieren.

Jedem Maßnahmeteilnehmer wurde mit Hilfe eines Matching-Verfahrens aus einem Matching-Pool ein entsprechender Matching-Partner zugeordnet, der vor dem Maßnahmeeintritt des Maßnahmeteilnehmers nicht an der jeweiligen Maßnahme teilgenommen hatte. Der Matching-Partner sollte auf jeden Fall das Kriterium erfüllen, unmittelbar vor dem Zeitpunkt des Maßnahmebeginns des Teilnehmers den gleichen Erwerbsstatus aufzuweisen wie der Maßnahmeteilnehmer, d.h. er musste bereits genauso lange arbeitslos gewesen sein wie der Teilnehmer. Vorangehende Arbeitslosigkeit wurde in einem weiten Sinne definiert und schließt praktisch alles ein, was nicht Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt darstellt. Arbeitslosigkeit schließt somit Erwerbstätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt, wie etwa eine ABM, ebenso ein wie eine einer FbW-Hauptmaßnahme vorangehende Feststellungsmaßnahme und dgl. Zur Bildung des Matching-Pools wurden aus dem ASU/BewA-Bestand für jeden der ausgewählten Maßnahmeteilnehmer 80 Arbeitslose ausgewählt, die zum Zeitpunkt des Maßnahmeeintritts des Teilnehmers die gleiche zurückliegende Arbeitslosigkeitsdauer aufwiesen. Aus dieser Teilnehmer/Nicht-Teilnehmer-Relation ergeben sich pro Maßnahmetyp 88.000 Nicht-Teilnehmer pro Beobachtungsjahr bzw. 440.000 Nicht-Teilnehmer für den gesamten fünfjährigen Beobachtungszeitraum.

Das Teilnehmer/Nicht-Teilnehmer Mengenverhältnis von 1:80 war erforderlich, um ein hinreichend großes Matchingpotential für ein konditionales Propensity-Score-Matching zu gewährleisten. Beim konditionalen Propensity-Score-Matching wird für eine Reihe von Kernvariablen ein exaktes Matching durchgeführt und erst darauf aufbauend ein eindimensionales Propensity-Score-Matching angewandt. Es stellt einen Kompromiss zwischen der idealen Lösung eines exakten Matching für das gesamte verfügbare Merkmalsspektrum und einem reinen Propensity-Score-Matching dar. Für ein volles exaktes Matching hätte jedoch faktisch der gesamte Datenbestand der BA herangezogen werden müssen, was sowohl aus technischen als auch aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich war.

6.2.2 Daten der Zusatzbefragung

Für eine Substichprobe der oben beschriebenen Teilnehmerstichproben wurde eine Zusatzbefragung durchgeführt. Diese Befragung hatte v.a. das Ziel, für den zurückliegenden Zwischenbericht belastbare Informationen zur Nachreformphase zu generieren, da die Beobachtungsperiode in den Verwaltungsdaten zu dieser Zeit für eine aussagekräftige Evaluation zu kurz war. Die Situation stellt sich bei der Erstellung des vorliegenden Endberichts anders dar, da sich die Beobachtungsperiode der Verwaltungsdaten verlängert hat. Die Verwendung zusätzlicher Interviewdaten ist dementsprechend nicht mehr notwendig. Hinzu kommt, dass sich im Laufe des Projekts heraus gestellt hat, dass die statistische Unsicherheit der auf Grundlage der Interviewdaten ermittelten Effekte relativ groß ist und die Analyse daher keine weiteren, belastbaren Erkenntnisse erbringt. Wir verwenden die Interviewdaten daher nicht für die Ermittlung von Teilnahmeeffekten, nutzen die Informationen aber sowohl bei der Implementationsanalyse (Kapitel 5) als auch für die Betrachtung der Verwendung von Bildungsgutscheinen (Kapitel 6.4.3). Ausführliche Darstellungen zur Umsetzung der Befragung, Anzahl und Verteilung der durchgeführten Interviews finden sich in Anhang B.

6.2.3 Das Matching-Verfahren

Bei der Analyse der Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmearten ist zu berücksichtigen, dass sich Teilnehmende am Vermittlungsprozess und Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowohl wegen einer selektiven Auswahl durch die Vermittler als auch wegen Selbstselektion in ihrer Struktur, d.h. hinsichtlich ihrer für den Arbeitsmarkterfolg relevanten individuellen Merkmale, systematisch unterscheiden können.³⁶ Unter wirkungsanalytischen Gesichtspunkten sind Selektivitäten im Maßnahmezugang kritisch, weil die vorgefundene Wirksamkeit bzw. Wirkungslosigkeit der Maßnahme dadurch beeinflusst sein kann, dass es sich bei den Teilnehmenden um eine nicht zufällige Auswahl der Arbeitslosen handelt.

Um Selektionsverzerrungen zu vermeiden, wurde für jede der sechs betrachteten Maßnahmearten ein konditionales Matchingverfahren auf Basis der in den Verwaltungsdaten enthaltenen individuellen Charakteristika angewandt, um im Nachhinein einen rein zufälligen Zuweisungsprozess in die Maßnahme zu imitieren. Dazu wurde zu jedem der ausgewählten Maßnahmeteilnehmer ein vergleichbarer Nichtteilnehmer gesucht. Auf dieser Grundlage lässt sich die Effektivität einer Maßnahme durch einen

36 Hinweise auf solche Selektionsprozesse wurden bereits in den achtziger Jahren durch teilnehmende Beobachtung von Eberwein und Tholen (1987) gewonnen.

Vergleich zwischen der Gruppe der Teilnehmer und der Kontrollgruppe der Nichtteilnehmer ermitteln.

Teilnehmer und Matching-Partner stimmen jeweils exakt zumindest im Hinblick auf die Merkmale Geschlecht, Arbeitsmarkregion (Strategietyp) und Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer³⁷ zum Zeitpunkt des Maßnahmeeintritts des Teilnehmers überein. Nichtteilnehmer, die zu einem späteren Zeitpunkt in dieselbe Maßnahme eintreten wie der zugehörige Teilnehmer, werden zum Zeitpunkt des Maßnahmeeintritts als zensierte Beobachtungen behandelt. So ist gewährleistet, dass für die Kontrollgruppe unverzerrte Schätzungen der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit gewonnen werden können.

Über das exakte Matching hinaus werden Teilnehmer und Nichtteilnehmer mit Hilfe eines Propensity-Score-Matchings gematcht. Dieses berücksichtigt neben soziodemografischen Charakteristika den individuellen Erwerbsverlauf und Einkommensinformationen. Idealerweise sollte das exakte Matching so viele Variablen wie möglich umfassen. Allerdings wird die Dimensionalität des Matching-Problems wegen der Ausdifferenziertheit der Beschäftigungsverläufe rasch sehr hoch. Dadurch kann das so genannte Common-Support-Problem auftreten. Dies bedeutet, dass es zu einem Maßnahmenteilnehmer keine ausreichende Zahl von Nichtteilnehmern gibt, die die gleiche relevante Merkmalskombination aufweisen. Hier stellt das Propensity-Score-Matching einen praktikablen Ausweg dar, indem an Stelle eines hochdimensionalen Merkmalsvektors eine eindimensionale Projektion auf Basis der zu berücksichtigenden Merkmale verwendet wird. Der Propensity-Score bezeichnet die Wahrscheinlichkeit der Maßnahmenteilnahme. Diese lässt sich mit Hilfe eines Discrete-Choice-Modells schätzen. Bei Anwendung des Propensity-Score-Verfahrens wird die Zuordnung von Teilnehmern und Nichtteilnehmern anhand der Ähnlichkeit des Propensity-Scores vorgenommen. Die Logik dahinter besagt, dass ein Nicht-Teilnehmer, der den gleichen Propensity-Score aufweist wie ein Teilnehmer, mit der gleichen Wahrscheinlichkeit in die Maßnahme hätte eintreten können wie der Teilnehmer, es aus rein zufälligen Gründen aber nicht dazu kam. Solange die Voraussetzung der bedingten Unabhängigkeit erfüllt ist, liefert dieses Verfahren unverzerrte Schätzungen der Programmeffekte.

Die Annahme der bedingten Unabhängigkeit besagt, dass es keine unbeobachteten Charakteristika gibt, durch die sich ein Teilnehmer und der ermittelte Nichtteilnehmer systematisch unterscheiden und die die Programmteilnahme oder den Arbeitsmarkterfolg beeinflussen. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, können die geschätzten

37 Die vorangehende Arbeitslosigkeitsdauer wurde aus pragmatischen Gründen klassifiziert. Für Dauern unter zwei Jahren wurden entsprechende Monatsintervalle verwandt. Dauern über zwei Jahre wurden in einer Sammelkategorie zusammengefasst.

Maßnahmeeffekte verzerrt sein. Die Grundannahme der bedingten Unabhängigkeit lässt sich empirisch jedoch nicht testen. Um der Gefahr von verzerrten Schätzergebnissen zu entgehen, wurde ein sehr umfassendes Merkmalsspektrum für das Matching von Teilnehmern und Nichtteilnehmern berücksichtigt.³⁸

6.3 Konkrete Untersuchungsdimensionen und Fragestellungen

Zur Bestimmung der Wirkung einer FbW-Teilnahme im Vergleich zu einer Nicht-Teilnahme müssen auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten Arbeitsmarktkategorien zu zueinander exklusiven Erfolgs- bzw. Nichterfolgskategorien zusammengefasst werden. Zur Bildung dieser Untersuchungsdimensionen müssen die in der IEB zur Verfügung stehenden Klassifikationen zum Arbeitsmarktstatus (IEB-Variable *erw_stat*) den interessierenden Arbeitsmarktkategorien der Evaluation zugewiesen werden. In Orientierung an einer modulübergreifenden Vergleichbarkeit werden drei Arbeitsmarktkategorien gebildet: „erwerbstätig“, „arbeitslos“ und „Sonstiges“ (vgl. Anhang E, Übersicht E-1).

Bei der Generierung des Arbeitsmarktstatus ab dem Zeitpunkt der Teilnahme an einer FbW wird folgende hierarchische Heuristik verwandt:³⁹

- (1) „arbeitslos“ bei Teilnahme an Referenz-FbW bzw. bei Teilnahme an Feststellungsmaßnahmen (bis 2002) und Trainingsmaßnahmen (ab 2003) im Zusammenhang mit einer Referenz-FbW; wenn nicht zutreffend, dann
- (2) „Sonstiges“, wenn Teilnahme an Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einschließlich der Teilnahme an einer Nicht-Referenz-FbW; wenn nicht zutreffend, dann
- (3) „arbeitslos“, wenn registrierte Arbeitslosigkeit oder singulärer Deutschsprachlehrgang oder Trainingsmaßnahme bzw. Feststellungsmaßnahme (d.h. ohne weitere Zusatzinformation aus der IEB); wenn nicht zutreffend, dann
- (4) „erwerbstätig“, wenn reguläre Erwerbstätigkeit oder eine teilweise subventionierte Beschäftigung⁴⁰ vorliegt; wenn nicht zutreffend, dann
- (5) „Sonstiges“.

38 Eine detaillierte Beschreibung des verwendeten Matching-Ansatzes findet sich in Anhang D.

39 Der Programmtyp, um den es dabei jeweils geht, wird im Folgenden als Referenz-FbW bezeichnet.

40 Vgl. Anhang E1: „LKZ Altfälle“ bis „Träger mit Eingliederungsmaßnahmen“.

6.4 Beschreibung von Teilnehmer-Strukturen vor und nach der FbW-Reform

Die Implementationsanalyse (Abschnitt 5) liefert an mehreren Stellen Hinweise darauf, dass die FbW-Reform im Hinblick auf Maßnahmequalität, Maßnahmestruktur und Maßnahmezuzuweisung starke Auswirkungen auf die Teilnehmerstruktur hat, die nur zum Teil beabsichtigt gewesen sein dürften. Der vorliegende Abschnitt enthält deshalb einen deskriptiven Vergleich von Strukturmerkmalen der Teilnehmer an den sechs untersuchten FbW-Programmtypen. Als Unterscheidungskriterium zwischen der Vor- und der Nachreformphase wird der Stichtag 1. Januar 2003 verwendet.

In den Verwaltungsdaten der BA kann bei FbW-Teilnehmern nicht zwischen einer tatsächlichen Umsetzung der Bildungsgutscheinausgabe ab 2003 und einer in der Übergangsphase noch ohne Bildungsgutscheinausgabe durchgeführten FbW unterschieden werden. Zudem können für die Nachreformphase nicht solche FbW-Maßnahmen identifiziert werden, die in der Vorreformphase genehmigt wurden, aber rein zeitlich erst in der Nachreformphase begonnen haben und damit ohne Bildungsgutschein durchgeführt wurden.

Bei der Gegenüberstellung von Vor- und Nachreformteilnehmern auf Basis der Daten der Zusatzbefragung kann dagegen eine Teilnahme mit und ohne Bildungsgutschein in der Nachreformphase voneinander abgegrenzt werden, weil die Frage nach dem Erhalt eines Bildungsgutscheins dezidiert in dem Befragungsprogramm enthalten ist. Gleichwohl ist auch bei diesen Angaben nicht zwischen einer Vor- und Nachreformgenehmigung zu unterscheiden, um potentielle Altmaßnahmen in der Nachreformphase zu identifizieren.

6.4.1 Strukturunterschiede der FbW-Teilnehmer

Durch die Implementation der so genannten „70%-Erfolgsquote“ bei der Auswahl von FbW-Teilnehmern erscheinen Strukturunterschiede zwischen Teilnehmern vor und Teilnehmern nach der FbW-Reform wahrscheinlich. Daher wird zunächst auf Basis der Verwaltungsdaten der BA die Struktur dieser beiden Gruppen anhand ausgewählter sozio-ökonomischer Merkmale gemeinsam für alle sechs untersuchten FbW-Programmtypen dargestellt. Anschließend folgt eine differenzierte Betrachtung der Teilnehmerstrukturen der einzelnen FbW-Programmtypen, wobei auch geschlechterspezifische Besonderheiten betont werden.

Übersicht 6.4-1 stellt ausgewählte sozio-ökonomische Merkmale von FbW-Teilnehmern vor und nach der Reform gegenüber. Es kommt darin zum Ausdruck, dass die Anteile männlicher FbW-Programtteilnehmer und jüngerer Geförderter in der Nachreformphase deutlich ansteigen. Dagegen scheinen Personen mit geringem Schul- und Berufsausbildungsniveau, Behinderte und Langzeitarbeitslose gegenüber der Vorreformphase reduzierte Chancen zu haben, nach der Reform an einem FbW-

Programm teilzunehmen. Insgesamt erscheint demnach durch die FbW-Reform eine positive Selektion zugunsten (vermeintlich) besserer Risiken induziert worden zu sein. Allerdings hat auf der anderen Seite der Anteil von FbW-Teilnehmern, die 50 Jahre oder älter sind, in der Nachreformphase zugenommen.

Übersicht 6.4-1 Strukturunterschiede zwischen FbW-Teilnehmern vor und nach der Reform

	alle FbW-Programmtypen	
	Vorreform	Nachreform
<i>Geschlecht</i>		
Männlich	51.79%	57.13%
Weiblich	48.21%	42.87%
<i>Alter</i>		
unter 25 Jahre	14.08%	19.50%
25 bis 49 Jahre	77.95%	71.52%
50 Jahre und älter	7.97%	8.98%
<i>Schulbildung</i>		
Kein Schulabschluss	7.04%	5.89%
Hauptschulabschluss	36.84%	33.14%
Mittlere Reife	39.43%	41.61%
Fachhochschulreife	4.95%	7.27%
Abitur/Hochschulreife	11.74%	12.09%
<i>Berufsausbildung</i>		
ohne abgeschlossene Ausbildung	27.98%	22.07%
betriebliche Ausbildung	56.85%	59.08%
außerbetriebliche Ausbildung, FS, BFS	7.60%	9.63%
Fachhochschule, Universität	7.57%	9.22%
Behinderung	3.35%	2.43%
langzeitarbeitslos	22.88%	17.01%

FS: Fachschule, BFS: Berufsfachschule

Quelle: Verwaltungsdaten der BA, eigene Berechnungen (gewichtete Ergebnisse)

Ein deutlich differenzierteres Bild bezüglich der Strukturunterschiede von FbW-Teilnehmern zwischen der Phase vor und nach der Reform lässt sich durch einen Vergleich ausgewählter Charakteristika getrennt nach den sechs FbW-Programmtypen gewinnen. Die Übersichten N-1 bis N-3 in Anhang N beschreiben anhand ausgewählter sozio-ökonomischer Merkmale etwaige Unterschiede zwischen der Vor- und Nachreformperiode der Teilnehmerstrukturen der sechs untersuchten FbW-Pro-

grammtypen jeweils für die gesamte Stichprobe sowie getrennt für weibliche und männliche Teilnehmer.

Die oben beschriebene Tendenz einer durch die FbW-Reform induzierten positiven Selektion zugunsten besserer Risiken lässt sich bei dieser Betrachtungsweise jedoch nicht mehr durchgängig für alle FbW-Programmtypen beobachten. FbW-Programmtyp 2 erscheint derjenige zu sein, für den eindeutig eine positive Selektion in Richtung Jüngerer sowie besser ausgebildeter Teilnehmer stattgefunden hat. Darüber hinaus halbiert sich der Anteil Langzeitarbeitsloser annähernd gegenüber der Vorreformphase. Diese Beobachtungen treffen für beide Geschlechter in ähnlicher Weise zu.

Mit gewissen Einschränkungen sind derartige Strukturverschiebungen der Teilnehmer nach der Reform auch für die FbW-Programmtypen 3 und 4 zu beobachten. Allerdings fallen die Tendenzen einer positiven Teilnehmerselektion nach der Reform jeweils weniger stark aus als beim FbW-Programmtyp 2. Auffällig ist jedoch der starke Anstieg des Anteils der Teilnehmer am FbW-Programmtyp 4 in den höchsten Schul- und Berufsausbildungskategorien gegenüber der Vorreformphase.

Auf der anderen Seite erscheinen die Teilnehmerstrukturen für die FbW-Programmtypen 5 und 6 in der Vor- und Nachreformphase sehr stabil geblieben zu sein. Es gibt hier sogar eher eine Tendenz in Richtung einer Verschiebung der Teilnehmerstrukturen zugunsten von Personen mit schlechteren Arbeitsmarktchancen, denn für diese beiden FbW-Programmtypen sind die Anteile älterer Teilnehmer und Langzeitarbeitsloser nach der Reform sogar angestiegen.

Ein Vergleich der Teilnehmerstrukturen des FbW-Programmtyps 1 lässt keine eindeutigen Tendenzen erkennen. So bleiben die Teilnehmerstrukturen in ihrer Verteilung auf die Schul- und Berufsausbildungsvariablen relativ konstant. Der Grund dafür könnte sein, dass nach der FbW-Reform tendenziell schlechter ausgebildete Langzeitarbeitslose weniger häufig in dieser Maßnahme anzutreffen sind als zuvor, während auf der anderen Seite der Anteil jüngerer Personen unter 25 Jahren mit vermutlich ebenfalls geringeren (Aus-) Bildungsniveau angestiegen ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass ein Vergleich der Teilnehmerstrukturen zwischen Vor- und Nachreformperiode eine Tendenz in Richtung einer positiven Teilnehmerselektion zugunsten von Personen mit besseren Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt offenbart. Dennoch fallen diese Unterschiede weniger gravierend aus als oft angenommen wird. Schließlich zeigt eine differenzierte Untersuchung der Teilnehmerstrukturen an den einzelnen FbW-Programmtypen, dass eine derartige positive Selektion heterogene von einzelnen Programmtypen getrieben wird. In den Programmtypen mit einer längeren durchschnittlichen Maßnahmedauer (FbW-Pro-

grammtypen 5 und 6) scheinen nach der Reform Personen mit tendenziell schlechten Arbeitsmarktchancen häufiger als zuvor zu den Teilnehmern zu zählen.

6.4.2 *Timing bis zum Maßnahmebeginn und Maßnahmedauer*

Unter den sechs unterschiedlichen Maßnahmentypen gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede, was das Timing bis zum Maßnahmeneintritt und die Dauer der Maßnahme angeht. Als Maß zur Beurteilung der Differenzen wird der Median verwendet, welcher die Dauer angibt, bis die Hälfte der zukünftigen Teilnehmer in die Maßnahme eingetreten sind (Dauer der vorangehenden Arbeitslosigkeit) bzw. bis die Hälfte der Teilnehmer die Maßnahme beendet haben (Maßnahmedauer).

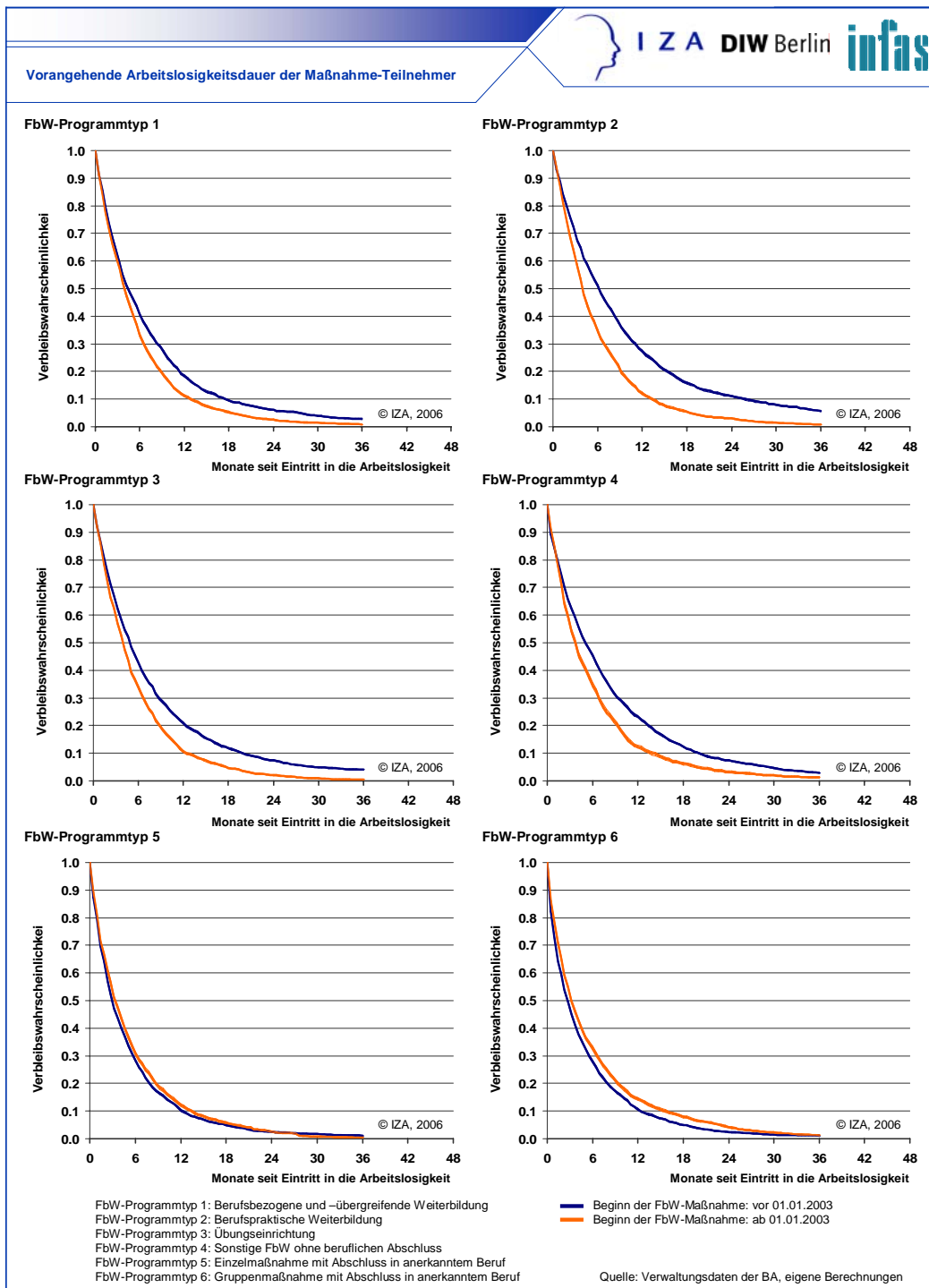
Übersicht 6.4-2 weist für die Programmtypen 1 (berufsbezogene und – übergreifende Weiterbildung), 5 (Einzelmaßnahme mit Abschluss im anerkannten Beruf) und 6 (Gruppenmaßnahme mit Abschluss im anerkannten Beruf) keine wesentlichen Unterschiede im Vergleich der Vor- zur Nachreformphase aus. Bei den FbW-Typen 5 und 6 sind die Hälfte der Teilnehmer nach ca. 3, bei FbW-Typ 1 nach etwa 5 Monaten Arbeitslosigkeit in die Maßnahme eingetreten. Bei den Programmtypen 2 (berufspraktische Weiterbildung), 3 (Übungseinrichtung) und 4 (sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss) beginnen die Teilnehmer die Maßnahmen in der Nachreform- im Vergleich zur Vorreformphase früher. Am deutlichsten fällt dieser Abstand für FbW-Typ 2 aus. Teilnehmer steigen hier ab 2003 etwa 2 Monate früher in das Programm ein (etwa nach 4 Monaten im Vergleich zu etwas mehr als 6 Monaten in der Vorreformphase). Bei allen Maßnahmen beträgt jedoch die Medianwartezeit selbst in der Vorreformphase nicht wesentlich mehr als 6 Monate.

Die Maßnahmenheterogenität spiegelt sich deutlich in der durchschnittlichen Dauer der unterschiedlichen Maßnahmen wieder (Übersicht 6.4-3). Zudem existieren Veränderungen bei einem Vergleich der Vor- zur Nachreformphase. Bei allen, auch den vergleichsweise kurz laufenden Programmen, ist eine Verkürzung der Maßnahmendauer zu beobachten.

Mit Blick auf die kurzlaufenden FbW-Typen 1 bis 3 findet sich eine Abnahme der durchschnittlichen Dauer um etwa ein Drittel bis ein Viertel in der Programmlaufzeit. Bei den letzten drei Typen, darunter v.a. in Bezug auf die FbW-Typen 5 und 6, ist dagegen ein wesentlicher Rückgang der Maßnahmendauern zu verzeichnen. Dort kam es zu einer Verkürzung der Dauer von bis zu Zweidritteln (Typ 6).

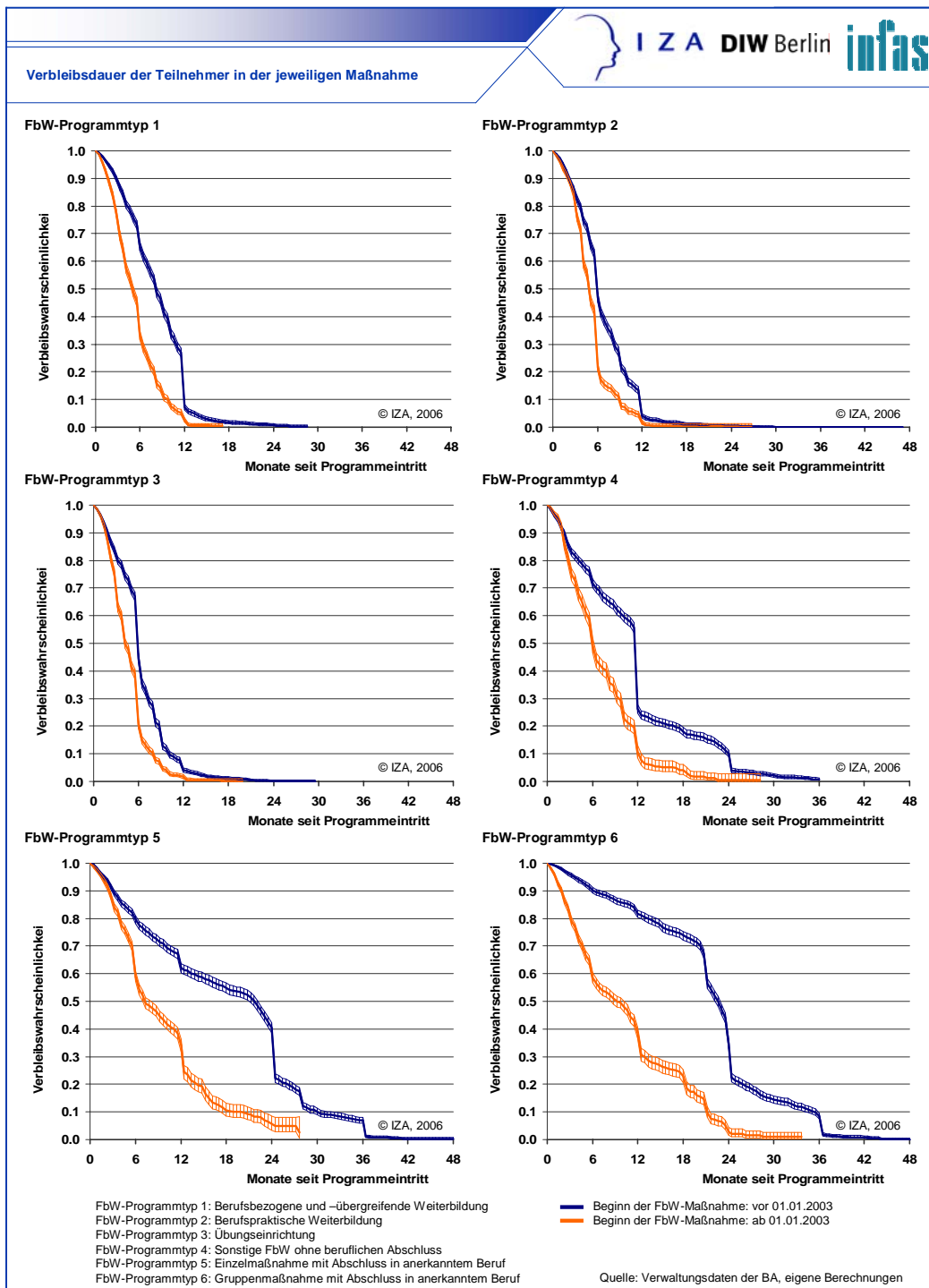
Insgesamt hat die Reform der FbW tendenziell sowohl eine Verkürzung der Dauer bis zum Maßnahmeneintritt als auch eine Verringerung der Maßnahmendauer selbst bewirkt.

Übersicht 6.4-2 Vorgehende Arbeitslosigkeitsdauer



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
 Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
 Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Übersicht 6.4-3 Verbleibsdauer der Teilnehmer in der Maßnahme



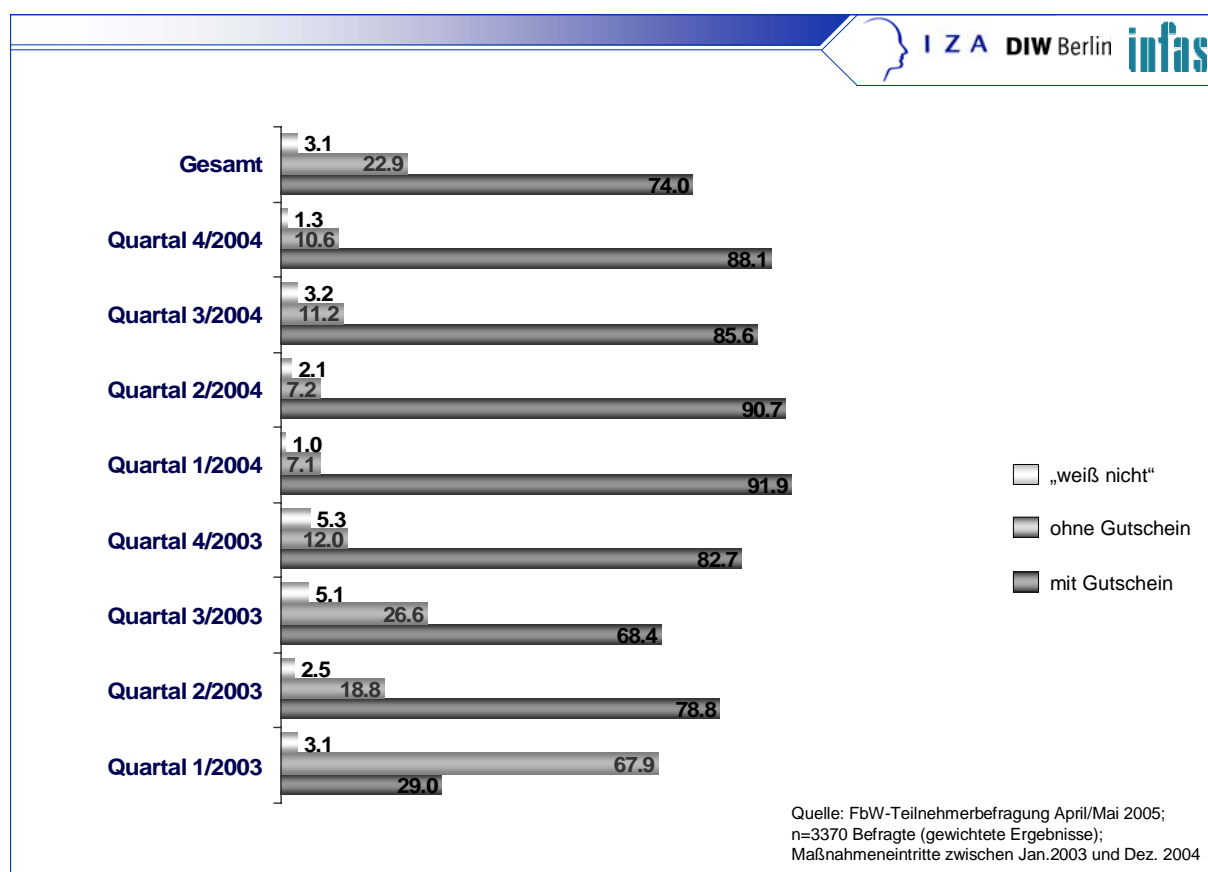
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

6.4.3 Bildungsgutscheine und Vergabepraxis in der Nachreformphase

Die Ergebnisse der Evaluation der FbW-Reform hängen direkt vom Umsetzungsgrad der Reform ab. Dies trifft in erster Linie für das Reformziel zu, durch die selbständige Auswahl eines passenden Weiterbildungsträgers durch FbW-Teilnehmer einen Anbieterwettbewerb und damit eine generelle Qualitätssteigerung des Angebots zu induzieren.

Inwiefern die Reform der FbW durch einen konsequenten Einsatz des Bildungsgutscheins umgesetzt wurde gibt Übersicht 6.4-4 wieder. Von den FbW-Teilnehmern, die im ersten Quartal 2003 eine Maßnahme begonnen haben, erhielten lediglich 29% einen Bildungsgutschein. Die Reform konnte in den ersten drei Monaten nur bruchstückhaft umgesetzt werden.

Übersicht 6.4-4 Anteil der FbW-Maßnahmen mit Bildungsgutschein in der Nachreformphase (in%)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: „Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen“, Bericht Juni 2006

In den beiden darauf folgenden Quartalen wurde eine wesentlich höhere Bildungsgutscheinquote von unter 80% erreicht. Erst im vierten Quartal 2003 konnten dann mehr als Vierfünftel aller FbW-Maßnahmen über die Ausgabe eines Bildungsgutscheins abgewickelt werden. Neben der Nichtausgabe von Bildungsgutscheinen kommt ein gewisses Maß an Unkenntnis auf Seiten der Teilnehmer über die neuen Bestimmungen zum Tragen. Bis zu 5 % der Teilnehmer gaben an, nicht zu wissen, ob sie einen Bildungsgutschein erhalten haben. In den ersten beiden Quartalen des Jahres 2004 lag die Bildungsgutscheinquote bei knapp über 90%. Erstaunlicherweise nimmt der Anteil der ausgegebenen Gutscheine danach wieder ab.

Eine nach Geschlecht getrennte Betrachtung des Anteils von ausgegebenen Bildungsgutscheinen unter allen FbW-Teilnehmern machte deutlich, dass ausschließlich Frauen von der rückläufigen Ausgabe von Bildungsgutscheinen in den letzten beiden Quartalen des Jahres 2004 betroffen waren. Zudem erhielten im ersten Quartal nach der Einführung der FbW-Reform nur etwas mehr als jeder fünfte weibliche FbW-Teilnehmer einen Gutschein, bei den Männern waren es mit einer Gutscheinquote von etwa 40% nahezu doppelt so viele. Dementsprechend fällt der Anteil der Gutscheine unter Männern innerhalb der hier betrachteten zwei Nachreformjahre mit 78 % etwas höher als bei Frauen aus (74 %).

Über die tatsächliche Ausgabe- und Umsetzungspraxis des Bildungsgutscheins lässt sich auf Basis der bisher genannten Ergebnisse jedoch noch keine Aussage machen. Aufgrund dessen wurden die Bildungsgutscheinempfänger zusätzlich zur Vergabep Praxis befragt. Da bei den dargestellten Kategorien Mehrfachnennungen möglich waren, kann für inkonsistente Antworten kontrolliert werden. Unter Nichtberücksichtigung der Antwortkombinationen „Anbieter-/Trägerempfehlung und selbständige Anbietersuche“ zeigt sich, dass erhebliche Unterschiede in Bezug auf unterschiedliche FbW-Maßnahmentypen existieren (Übersicht 6.4-5).

Übersicht 6.4-5 Selbständige Anbietersuche und Art der Maßnahme (in %)



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: „Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen“, Bericht Juni 2006

Vor allem für die Maßnahmetypen mit einer vergleichsweise langen Laufzeit (Typ 5 und 6), welche zu einem Abschluss in einem anerkannten Beruf führen, ist eine relativ hohe Quote der selbständigen Anbietersuche vorzufinden. In Maßnahmen mit einer kürzeren Laufzeit, die keine „vollwertige“ berufliche Neuorientierung zum Ziel haben (Typ 2 und 3), findet sich hingegen ein wesentlich geringerer Anteil an eigenständiger Anbietersuche.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Reform auch zwei Jahre nach der Einführung der neuen Bestimmungen in der Praxis noch nicht so weit fortgeschritten ist, wie vom Gesetzgeber intendiert. Insofern ist auch nicht zu erwarten, dass sich die erhofften Wirkungen der Reform bereits in vollem Umfang entfalten können. Eine konsequentere Umsetzung der Reforminhalte ist damit geboten.

6.5 Konzeption und Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse

Die quantitative Wirkungsanalyse erstreckt sich auf unterschiedliche methodische Ebenen. Auf einer nicht-parametrischen Ebene werden die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten, die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten und die Unterstützungswahrscheinlichkeiten zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern verglichen. Für jedes Matching-Paar bezieht sich der Vergleich jeweils auf den Zeitpunkt des Eintritts des Teilnehmers in die Maßnahme. Der Maßnahmeneffekt setzt sich grundsätzlich aus zwei entgegen gesetzten Komponenten zusammen: Dem so genannten Lock-In-Effekt und dem eigentlichen Maßnahmeneffekt. Der Lock-In-Effekt besteht darin, dass die Teilnehmer während der Maßnahme im Regelfall eine herabgesetzte Stellensuchaktivität an den Tag legen, was durchaus im Sinne der Teilnahme ist. Erst im Anschluss an die Maßnahme treten die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ein, die im Idealfall in so stark verbesserten Stellenfindungschancen bestehen, dass die eingeschränkte Stellensuche während der Maßnahme nach einer gewissen Periode kompensiert werden kann.

Bei den Statuswahrscheinlichkeiten handelt es sich um Querschnittswahrscheinlichkeiten. Darin geht auch ein, dass ein Teilnehmer, der im Anschluss an eine Maßnahme eine Beschäftigung gefunden hat, diese nach einer gewissen Zeit eventuell wieder verliert. Um den Erwerbstatusverlauf darstellen zu können, der sich unmittelbar im Anschluss an eine Maßnahmenteilnahme ergibt, ist eine Längsschnittbetrachtung sinnvoll. Dieser Prozess lässt sich anhand des Verlaufs der Verbleibswahrscheinlichkeit in der Arbeitslosigkeit darstellen, die mit Hilfe des Kaplan-Meier-Verfahrens geschätzt wurde. Für den Erwerbstatusverlauf im Anschluss an die Maßnahmenteilnahme wurden außerdem parametrische Übergangsratenmodelle geschätzt. Diese Modelle erlauben zusätzliche Erkenntnisgewinne über das Ausmaß der Lock-in-Effekte und der eigentlichen Maßnahmeneffekte.

Sämtliche Berechnungen im vorliegenden Kapitel stützen sich auf die in Abschnitt 6.2 beschriebenen Verwaltungsdaten. Die auf der Grundlage der Surveydaten erzielten Berechnungen weisen für eine substantielle Interpretation zu große Konfidenzbereiche auf.

Durch den eingeschränkten Füllgrad der Daten aus der BeH ist eine belastbare Analyse für die Reformeffekte nur für die ersten 18 Monate der Nachreformphase (ab Januar 2003) möglich. Die Ergebnisse werden nach den sechs FbW-Programmtypen und einigen Basismerkmalen wie Geschlecht, Arbeitsmarkregionen, Staatsangehörigkeit, Bildungsgrad etc. differenziert.

Für die Berechnungen der Statuswahrscheinlichkeiten wurde eine Designgewichtung verwendet, welche quartalsweise für die Stichprobe eine Anpassung an die Relationen der Grundgesamtheit vornimmt (vgl. Anhang F).

6.5.1 Beschäftigungswahrscheinlichkeiten

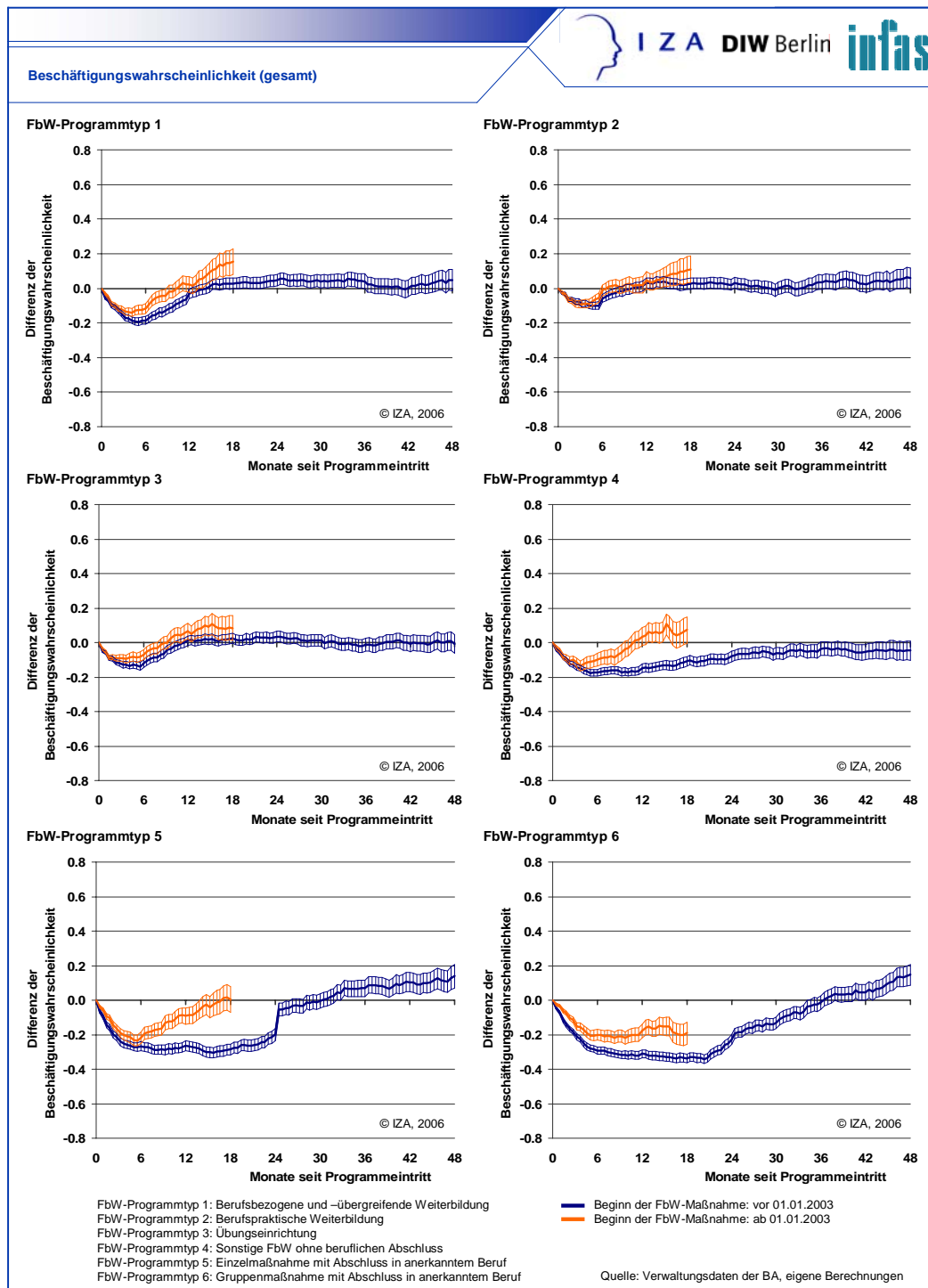
Die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten wurden auf Basis von Linear-Probability-Modellen berechnet. Zur Erstellung der Konfidenzintervalle wurden normale Standardfehler zugrunde gelegt. Im Folgenden werden die Hauptergebnisse aus den einzelnen Berechnungen zusammengefasst.⁴¹

Übersicht 6.5-1 sowie die Übersichten G-1 bis G-79 in Anhang G enthalten die Differenzen der Beschäftigungswahrscheinlichkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern nach verschiedenen Merkmalskategorien. Die Null-Linie markiert Wirkungslosigkeit einer Maßnahme. Es werden jeweils die Differenzen für Teilnehmer der Vorreformperiode (dunkle bzw. blaue Linie) und Teilnehmer der Nachreformperiode (helle bzw. orangefarbene Linie) dargestellt. Die senkrechten Striche markieren für jeden Punkt das jeweilige 95-%-Konfidenzintervall. Liegt ein Verlauf mit seinem Konfidenzband jenseits der Null-Linie, indiziert dies eine statistisch signifikante Wirkung der Maßnahme. Ein Verlauf des Konfidenzbands im positiven Bereich bedeutet, dass die Beschäftigungschancen von Teilnehmern höher sind als die von Nichtteilnehmern.

Es handelt sich im Wesentlichen um eine Aktualisierung und Erweiterung der Schätzungen, die bereits im Bericht 2005 vorgestellt wurden und für die nun ein um 12 Monate verlängerter Beobachtungszeitraum zur Verfügung steht. Gegenüber den Ergebnissen im Bericht 2005 weisen die aktualisierten Ergebnisse leichte Niveaushiftungen auf, die im Wesentlichen auf die erweiterte Datenbasis zurückzuführen sind. In Fällen, wo im Vorbericht das statistische Signifikanzniveau knapp erreicht wurde, kann dies zu Veränderungen in der Bewertung der Ergebnisse führen. Veränderungen in der Bewertung entstehen jedoch vor allem aufgrund der von 36 auf 48 Monate ausgeweiteten Beobachtungsdauer für die Vorreformphase. So scheint sich beispielsweise bei Programmtyp 1 die für die Vorreformphase zu konstatierende positive Wirkung nach 36 Monaten zu verlieren (Übersicht 6.5-1). Dafür zeigt sich bei den langfristigen Maßnahmen (Programmtyp 5 und 6) nun ein klar positiver Effekt nach drei bis dreieinhalb Jahren, der in der vorherigen 36-Monatsbetrachtung zwangsläufig noch nicht zu erkennen war.

41 Zur Definition von Beschäftigung, vgl. Anhang E, Übersicht E-1.

Übersicht 6.5-1 Wirkung der Programmtypen vor und nach der Reform

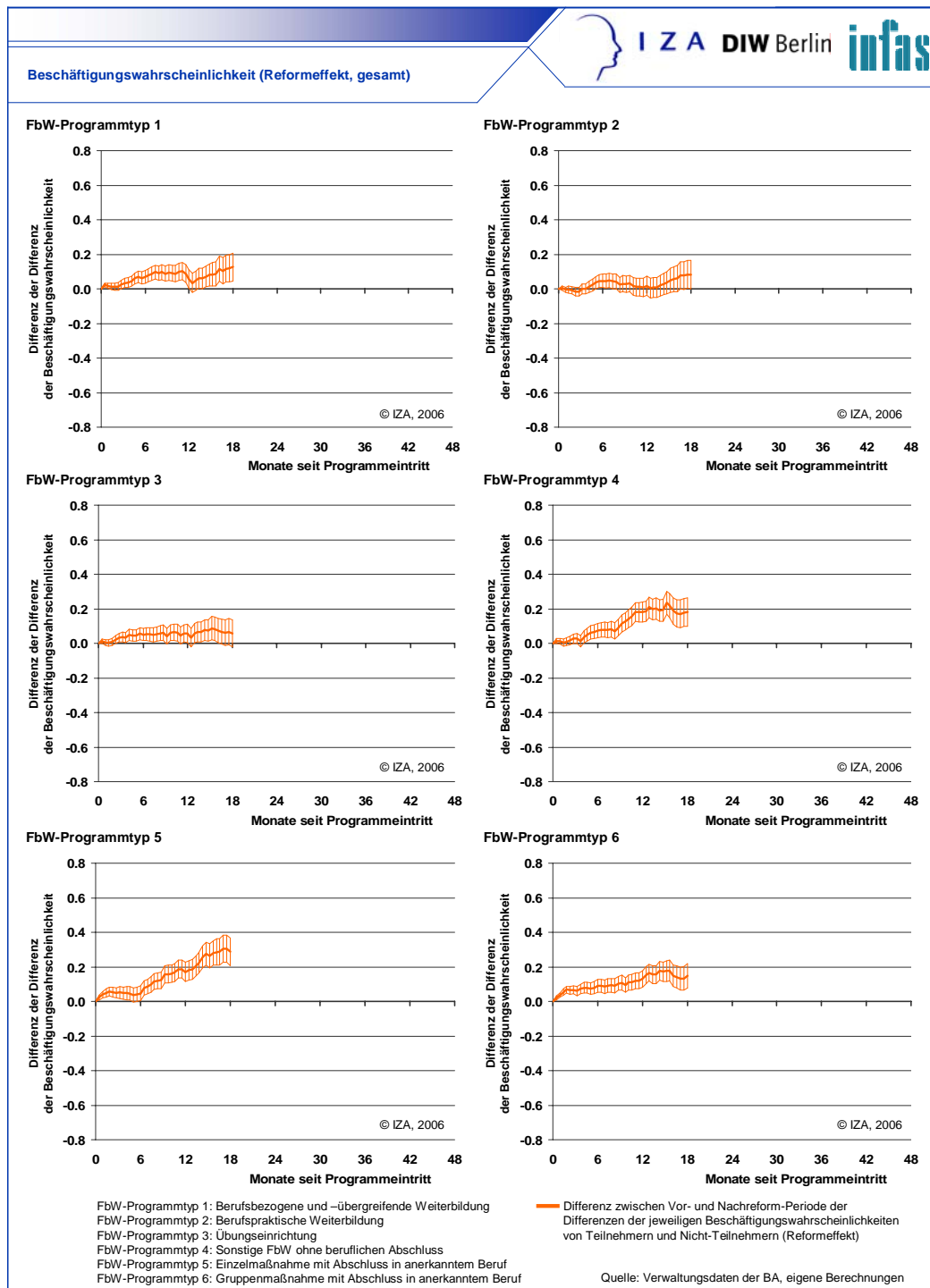


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Legt man die Vorreformphase zugrunde, dann ist die quantitativ bedeutsamste Maßnahme der berufsbezogenen oder übergreifenden Weiterbildung (Maßnahmetyp 1) als leidlich erfolgreich einzustufen. Die Einschränkung gilt hinsichtlich der nicht klar erkennbaren statistischen Signifikanz. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit steigt durch eine Teilnahme im Durchschnitt um 5 Prozentpunkte. Ähnliches gilt für den verwandten Typ der berufspraktischen Weiterbildung (Maßnahmetyp 2). Für Übungseinrichtungen gilt, was sich bereits im Bericht 2005 abzeichnete: Sie entfalten nur vorübergehend positive Wirkung, die nach spätestens zweieinhalb Jahren verpufft ist. Maßnahmen der Sammelkategorie Sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss besitzen sogar einen negativen Effekt. Als klar erfolgreich sind die in der Regel mit einer zweijährigen Laufzeit angelegten Maßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf anzusehen (Maßnahmetypen 5 und 6). Der Erfolg wird allerdings um den Preis eines starken Lock-In-Effekts erkauft.

Die Reform hat bei fast allen Programmtypen zu einer signifikanten Verbesserung der Effektivität geführt (vgl. Übersicht 6.5-2). Selbst Programmtyp 4 weist nun einen positiven Effekt auf. Bei diesem Maßnahmetyp ist der Reformeffekt besonders ausgeprägt und entspricht einer Verbesserung der Beschäftigungschancen von Teilnehmern um 20 Prozentpunkte gegenüber der Vorreformphase. Da dieser Programmtyp vor der Reform allerdings eine negative Wirkungsbilanz aufwies, wird der größte Teil des Reformeffekts zur Kompensation der negativen Wirkung absorbiert. Für die Langfristmaßnahmen (Programmtyp 5 und 6) äußert sich die Verbesserung bislang in einer Abschwächung des Lock-In-Effekts. Inwiefern sich auch die Maßnahmewirkung nach Abschluss einer solchen Maßnahme verbessert, kann im Rahmen des verfügbaren Beobachtungszeitraums von 18 Monaten noch nicht beurteilt werden.

Übersicht 6.5-2 Reformeffekte der einzelnen Programmtypen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Die Übersichten G-2 und G-3 in Anhang G verdeutlichen, dass sich an den Grundaussagen nichts ändert, wenn man eine stärker an Nachhaltigkeit orientierte Definition von Beschäftigung anlegt. Als Beschäftigung wird hier nur gewertet, wenn es sich dabei um eine Beschäftigung mit einer Dauer von wenigstens 6 Monaten handelt. Der Vergleich dient als Test auf die Brauchbarkeit der einfachen Operationalisierung. Die Verlaufsunterschiede zu der Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach der einfachen Definition gem. Übersicht 6.5-1 sind so gering, dass im Folgenden die einfache Operationalisierung von Beschäftigung beibehalten wird.

Ein Vergleich zwischen Männern und Frauen zeigt nur im Hinblick auf Programmtyp 2 einen leichten Unterschied (Übersichten G-4 und G-5). Während dieser Programmtyp für Männer dauerhaft mit einer deutlichen Verbesserung der Beschäftigungschancen einhergeht, macht sich bei Frauen nur vorübergehend ein positiver Effekt bemerkbar. Er tritt relativ kurz nach Ende der Maßnahme auf und hält für ungefähr ein knappes Jahr an. Danach verliert sich die positive Wirkung völlig.

Auch im Hinblick auf die Aufspaltung nach weiteren Merkmalen wie Arbeitsmarktreregionen, vorhergehende Dauer der Arbeitslosigkeit, Staatsangehörigkeit, Alter, Bildungsstatus etc. bleibt die Grundaussage erhalten, wenn auch die Ergebnisse durch die Differenzierung statistisch gesehen teilweise an Kontur verlieren. Lediglich der negative Lock-In-Effekt kommt in allen Programmtypen unabhängig von der Region deutlich zum Vorschein.

6.5.2 Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten

Analog zu den Beschäftigungswahrscheinlichkeiten wurden Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten geschätzt (vgl. Anhang G, Übersichten G-80 bis G-156). Als arbeitslos gilt hier, wer als arbeitslos registriert und gleichzeitig arbeitssuchend ist. Hinzu kommen u.a. Personen, die sich in Trainingsmaßnahmen befinden, an einem Deutschsprachlehrgang teilnehmen oder sich in einer ESF-Maßnahme befinden (vgl. Anhang E, Übersicht E-1).

Bei den dargestellten Differenzen der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern spricht ein Verlauf im negativen Bereich für den Erfolg einer Maßnahme, da die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit der Teilnehmer geringer ist als die der Nichtteilnehmer.

Tendenziell ist die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit komplementär zur Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Eine Einschränkung der Komplementaritätsbeziehung ergibt sich aus dem Umstand, dass es für Erwerbspersonen noch die Möglichkeit gibt, sich vom Arbeitsmarkt zurück zu ziehen. Dies scheint für die Interpretation der Zusammenhänge relevant zu sein. Im Vergleich mit den Beschäftigungswahrscheinlichkeiten fällt nämlich auf, dass die Maßnahmebeurteilung unter dem Aspekt der

Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit schlechter ausfällt als unter dem Aspekt der Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Lediglich für Programmtyp 6 sinkt die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit in der Gesamtbetrachtung (Übersicht G-80) statistisch signifikant unter die Null-Linie und das auch erst nach etwa 42 Monaten nach dem (fiktiven) Programmeintritt. Für die übrigen Programmtypen kann vor der Reform praktisch kein Programmtyp als erfolgreich angesehen werden kann. Durch die Reform hat sich die Situation zwar durchweg verbessert, aber bei keinem der sechs Programmtypen führt dies innerhalb der Beobachtungsperiode zu einem statistisch signifikanten Unterschreiten der kritischen Null-Linie. Vergleichbare Ergebnisse finden auch Lechner/Miquel/Wunsch (2005a und 2005b). Eine Erklärung für das Phänomen der Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit ohne entsprechende Senkung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit kann nur darin bestehen, dass die entsprechenden Maßnahmen in einem gewissen Umfang dazu führen, dass Personen, die ansonsten in die Nicht-Erwerbstätigkeit oder die Stille Reserve ausgewichen wären, durch die Maßnahme wieder in Beschäftigung gebracht werden konnten. Für die Arbeitslosenversicherung ergeben sich dadurch zwar keine unmittelbaren Einsparungen, wohl aber indirekte Entlastungseffekte durch ein erhöhtes Beitragsaufkommen.

Ein nahe liegender alternativer Erklärungsversuch könnte darin gesehen werden, dass in der Beschäftigungswahrscheinlichkeit auch geförderte Beschäftigung – etwa durch Lohnkostenzuschüsse – enthalten ist. Diese Erklärung ist aber nicht stichhaltig, da die dadurch hervorgerufene Überschätzung der „wahren“ Beschäftigungswahrscheinlichkeit ihre Entsprechung in einer Unterschätzung der „wahren“ Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit habe müsste.

6.5.3 Unterstützungswahrscheinlichkeiten

Die im vorangehenden Abschnitt geschätzten Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten beruhen auf einer relativ engen Definition von Arbeitslosigkeit. Die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme – mit Ausnahme des jeweils betrachteten FbW-Typs – wird dabei ebenso als Beendigung der Arbeitslosigkeit betrachtet wie die Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt. Die faktische Arbeitslosigkeit im Sinne einer Transferabhängigkeit kann daher wesentlich länger andauern. Um diesen Umstand abbilden zu können, wird im Folgenden eine erweiterte Variante der Arbeitslosigkeitsdauer betrachtet, die sämtliche Formen des Transferbezugs seitens der BA einbezieht. Die so generierte Unterstützungsdauer ist tendenziell länger als die zuvor betrachtete Arbeitslosigkeitsdauer. Die Wahrscheinlichkeit, sich in einem Status der Transferabhängigkeit von der BA zu befinden, wird im

Folgenden als Unterstützungswahrscheinlichkeit bezeichnet.⁴² Analog zu den zuvor betrachteten Wahrscheinlichkeiten wurden die Unterstützungswahrscheinlichkeiten mit Hilfe eines Linear-Probability-Modells geschätzt (vgl. Anhang G, Übersichten G-157 bis G-233).

Im Vergleich zu den Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten fällt auf, dass in der Gesamtbetrachtung (Übersicht G-157) vor der Reform lediglich Programmtyp 6 als erfolgreich angesehen werden kann, sowie mit Einschränkung Programmtyp 5. Der positive Teilnahmeeffekt stellt sich jedoch auch für diese beiden lang laufenden Programmtypen erst etwa 42 Monate nach dem (fiktiven) Programmeintritt ein.

Trotz des verhältnismäßig kurzen Beobachtungszeitraumes der Nachreformphase zeigen sich bereits positive Reformeffekte bei den Programmtypen 4, 5 und 6. Während bei Programmtyp 4 für die Vorreformphase negative Teilnahmeeffekte zu erkennen sind, schlägt sich hier die relative Verbesserung der Performanz in beinahe positiven Teilnahmeeffekten für die Nachreformphase nieder.

Bei einer weitergehenden geschlechtsspezifischen Unterscheidung zeigt sich für Programmtyp 1 in der Nachreformphase, dass Männer durch die Teilnahme eher als Frauen eine Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen erzielen (vgl. Übersichten G-158 und G-159).

Differenziert man nach vorangehender Dauer der Arbeitslosigkeit (Übersichten G-160 bis G-164), zeigen sich für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen in der Vorreformphase – wie sich bereits im Bericht 2005 angedeutet hat – positive Teilnahmeeffekte für die Programmtypen 5 bzw. 6 schon nach etwa 24 bzw. 36 Monaten.

Bei einer Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland (Übersichten G-180 und G-181) fällt zudem auf, dass sich die nach der Reform mit Programmtyp 4 einhergehende Reduzierung des Arbeitslosigkeitsrisikos auf Ostdeutschland beschränkt. Darüber hinaus zeigen sich lediglich in Ostdeutschland für die Programmtypen 1 und 3 positive Teilnahmeeffekte in der Nachreformphase. Unterscheidet man auch hier weiter nach Geschlecht, so ergibt sich vor allem für die Männer ein positiver Teilnahmeeffekt für Programmtyp 1.

Überraschend ist, dass bei einer Betrachtung der altersspezifischen Effekte der Teilnahme an Programmtyp 4 die Reformeffekte bei den Jüngeren weitaus weniger positiv ausfallen als bei den anderen Altersgruppen (Übersichten G-209 und G-217).

42 Die für die erweiterte Definition der Arbeitslosigkeit verwendete Definition findet sich in Anhang E in Übersicht E-2.

6.5.4 Verbleibswahrscheinlichkeiten

Während es sich bei den vorangehend betrachteten Wahrscheinlichkeiten um Querschnittswahrscheinlichkeiten handelt, soll im vorliegenden Abschnitt eine Längsschnittperspektive angelegt werden. Dabei geht es um den Übergangsprozess aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, entweder unmittelbar oder vermittelt über Teilnahme an einer FbW-Maßnahme. Zu diesem Zweck werden im Folgenden Teilnehmer und Nichtteilnehmer im Hinblick auf die Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von der Zeit betrachtet.

Die Verbleibswahrscheinlichkeit zum Zeitpunkt t bezeichnet die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Beobachtungseinheit zum Zeitpunkt t relativ zum Eintrittszeitpunkt ununterbrochen im Ausgangszustand befunden hat. Für einen Teilnehmer ist der Eintritt in den Ausgangszustand durch den Eintritt in die Maßnahme definiert. Für den zugehörigen Nichtteilnehmer ist der Eintritt in den Ausgangszustand durch die Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts des teilnehmenden Matching-Partners definiert. Maßnahmenteilnahme und Arbeitslosigkeit werden als gleichartig im Hinblick auf den Ausgangszustand betrachtet.

Die Schätzung der Verbleibswahrscheinlichkeit erfolgt mit Hilfe der Kaplan-Meier-Methode, auch als Produkt-Limit-Methode bezeichnet (vgl. Kaplan/Meier 1958). Die Kaplan-Meier-Methode zeichnet sich dadurch aus, dass zensierte Beobachtungen, d.h. Beobachtungen, bei denen der Ausgangszustand endet, ohne dass ein Übertritt in den interessierenden Zielzustand (Erwerbstätigkeit) eingetreten ist, adäquat berücksichtigt werden. Die Kaplan-Meier-Methode gestattet unter relativ schwachen Annahmen unverzerrte Schätzungen der Verbleibswahrscheinlichkeit. Das Komplement zur Verbleibswahrscheinlichkeit ist die Wahrscheinlichkeit, mit der eine Beobachtungseinheit zum ersten Mal nach Eintritt in den Ausgangszustand in den Zielzustand übertritt.

Die entsprechenden Schätzungen wurden analog zur vorhergehenden Vorgehensweise für die sechs FbW-Programme durchgeführt.⁴³ Als Datenquelle dienen erneut die Verwaltungsdaten der BA.

In der Vorreformphase (Übersichten G-234 bis G-236) sind positive Teilnahmeeffekte für die Programmtypen 1 und 5 nach gut 12 Monaten bzw. etwa 36 Monaten erkennbar. Bei Programmtyp 1 sind dabei die positiven Teilnahmeeffekte für die Männer ausschlaggebend, während bei Programmtyp 5 Frauen in stärkerem Maße von der Programmteilnahme profitieren.

43 Siehe Anhang G, Übersichten G-234 bis G-541. Zur Definition von Arbeitslosigkeit, vergleiche Anhang E, Übersicht E-1.

Deutlich zu erkennen ist für alle 6 Programmtypen der Lock-In-Effekt. Besonders lang ist er bei den Programmtypen 5 und 6. Bei Programmtyp 5 scheint es sich vorwiegend um Programme mit einer Laufzeit von 2 Jahren gehandelt zu haben. Im weiteren Verlauf sinkt die Verbleibswahrscheinlichkeit graduell statistisch signifikant unter das Niveau der Nichtteilnehmer.

Für die Nachreformphase (Übersicht G-311 bis G-313) lassen sich deutlich stärkere Teilnahmeeffekte feststellen. Für die ersten vier Programmtypen liegt die Verbleibswahrscheinlichkeit der Teilnehmer bereits nach 6 bis 12 Monaten signifikant unter derjenigen der Nichtteilnehmer. Für die länger laufenden Maßnahmen lässt sich hingegen bis dato eine solche Wirkung nicht attestieren.

Neben Programmtyp 1, für den sich bereits bei der Analyse der Unterstützungswahrscheinlichkeiten stärkere Teilnahmeeffekte für Männer feststellen ließen, zeigt sich dies nun auch für die Programmtypen 2 und 3. Im Gegensatz dazu ist der positive Teilnahmeeffekt für Programmtyp 4 bei Frauen stärker ausgeprägt.

Die Reformwirkungen sind ebenfalls deutlich zu erkennen, obwohl der verfügbare Schätzzeitraum vergleichsweise kurz ist. Der „Break-Even-Point“ zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme wird nach der Reform zum Teil erheblich früher erreicht (Übersichten G-234 und G-311).

Der Vergleich der Verbleibswahrscheinlichkeiten zwischen Teilnehmern der Vor- und Teilnehmern der Nachreformphase (Übersicht G-388) zeigt ebenfalls eine deutliche Tendenz in Richtung einer verkürzten Verweildauer in Arbeitslosigkeit nach der Reform. Eine Erklärung dafür sind die erhöhten Arbeitsmarktchancen der Vergleichsgruppen der Programmtypen 1 bis 4 nach der Reform (vgl. Übersicht G-389). Dafür kann eine positive Teilnehmerselektion verantwortlich zeichnen. Für die Programmtypen 5 und 6 ist dieses Phänomen jedoch nicht zu beobachten. Hier fallen die Arbeitsmarktchancen der Vergleichsgruppen in der Nachreformphase eher besser aus.

Insgesamt betrachtet zeichnet sich bei den nicht-parametrischen grafischen Analysen ein verhältnismäßig homogenes Bild der Teilnahmewirkungen ab. Die Reformeffekte hingegen fallen je nach verwendetem Erfolgskriterium unterschiedlich stark aus.

Bei den lang laufenden Programmtypen 5 und 6 lassen sich zu diesem Zeitpunkt zwar noch keine endgültigen Aussagen hinsichtlich etwaiger Reformeffekte treffen, jedoch deutet sich bei allen betrachteten Wahrscheinlichkeiten eine Abschwächung der Lock-In-Effekte an. Für die Vorreformphase, für die ein Beobachtungszeitraum von nunmehr 48 Monaten zugrunde liegt, zeichnet sich zudem gegen Ende der Beobachtungsdauer ein signifikant positiver Maßnahmeeffekt ab.

Für Programmtyp 4 ist ebenfalls ein ausgeprägter Reformeffekt zu beobachten. Während dieser Programmtyp in der Vorreformphase durch einen negativen Teilnahmeeffekt und einen intensiven Lock-In-Effekt gekennzeichnet ist, kehrt sich dies in der Periode nach der Reform gänzlich um. Es stellt sich nunmehr eine respektable positive Maßnahmewirkung ein.

Die Entwicklung der Maßnahmewirkung bei den Programmtypen 2 und 3 verläuft ähnlich. In der Vorreformphase sind diese nicht erfolgreich, wohingegen sich nach der Reform eindeutig positive Erfolge zeigen.

Im Gegensatz zu den bisher betrachteten Programmtypen ergeben sich bei Programmtyp 1 uneinheitliche Maßnahmeeffekte. Je nach Erfolgskriterium ist dieser Typ in der Vorreformphase mehr oder weniger erfolgreich. Zwar deuten die Analysen der Beschäftigungs- und Verbleibswahrscheinlichkeiten einen positiven Teilnahmeeffekt an, jedoch finden sich hierfür keine Belege in den Analysen der Arbeitslosigkeits- und Unterstützungswahrscheinlichkeiten. Diese Tatsache kann darauf hindeuten, dass der Beschäftigungserfolg vor allem darin besteht, dass Arbeitslose, die ansonsten in die Nicht-Erwerbstätigkeit abgewandert wären, durch die Maßnahme den Weg zurück in das Erwerbsleben finden. Die Analysen der Nachreformphase zeigen jedoch auch hier ein homogenes Bild über die verschiedenen Indikatoren hinweg. Es lässt sich eine durchweg positive Maßnahmewirkung konstatieren.

6.5.5 *Parametrische Übergangsratenmodelle*

Der Prozess des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung kann mit Hilfe von parametrischen Übergangsratenmodellen analysiert werden. In diesem Ansatz wird, wie bei den zuvor dargestellten Verbleibswahrscheinlichkeiten, der Erwerbsstatusverlauf unmittelbar im Anschluss an den Maßnahmenbeginn abgebildet. Neben dem Abgang aus der Arbeitslosigkeit in eine (ungeförderte) Beschäftigung bestehen verschiedene alternative Anschlusszustände an eine Arbeitslosigkeitsphase. Aufgrund dieser alternativen Anschlusszustände ist ein Übergangsratenmodell mit konkurrierenden Risiken für die hier behandelte Fragestellung angemessen, wobei wir die verschiedenen alternativen Anschlusszustände zu einem konkurrierenden Risiko zusammenfassen. Wir verwenden Proportional-Hazards-Modelle für stetige Zeit. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass in den administrativen Daten tagesgenaue Informationen zu Erwerbsverläufen vorliegen. Bei dem gewählten Modelltyp handelt es sich um das semi-parametrische Cox-Modell, bei dem die Zeitabhängigkeit des Übergangsprozesses nicht spezifiziert ist (Cox 1972).

Die exogenen Variablen für die Schätzungen auf Grundlage der administrativen Daten wurden wie folgt spezifiziert (Übersicht 6.5-3). Der Jahresbezug kontrolliert für den Zeitraum des Eintritts in das FbW-Programm und ist für den Teilnehmer und den

gematchten Nichtteilnehmer aufgenommen. Aufgrund dessen ist diese unabhängige Variable zeitinvariant definiert. Alle anderen zeitinvarianten exogenen Variablen beziehen sich ebenfalls auf den Status quo zum Eintritt in das Programm bzw. zum Eintritt in die Arbeitslosigkeit. Die Variablen „Region1“ bis „Region5“ kontrollieren dabei für die unterschiedlichen Strategietypen der Arbeitsmarkregion. Ferner werden die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Altersgruppe, Behinderung, Staatsangehörigkeit, Bildungs- und Ausbildungsniveau, Kinder und Alter von Kindern im Haushalt, Familienstand und Erziehungsstatus als zeitinvariante exogene Faktoren berücksichtigt. Quartalsinformationen, die lokale Quote der Arbeitslosigkeit und die Relation des Transfereinkommens zum letzten Erwerbseinkommen (Lohnersatzrate) fließen als zeitabhängige Variablen in das Modell ein. Teilnehmer und Nichtteilnehmer gehen in unsere Schätzung ab dem Eintrittszeitpunkt des Teilnehmers in die FbW ein. Dies bedeutet, die bisherige Arbeitslosigkeitsdauer zu Beginn der Beobachtung entspricht der Arbeitslosigkeitsdauer vor Programmeintritt.⁴⁴

Im Modell werden analog zur Definition der Beschäftigungswahrscheinlichkeit zwei Übergangsmöglichkeiten aus Arbeitslosigkeit verwendet: der Wechsel in „Beschäftigung“ und der Wechsel in „Sonstiges“ (zur Definition vgl. Übersicht E-1). Die Analysen wurden getrennt für sechs Programmtypen und für Frauen und Männer durchgeführt. Bei der folgenden Interpretation der Ergebnisse wird lediglich auf den Zielzustand „Beschäftigung“ eingegangen, da es sich hier um das interessierende Evaluationskriterium handelt.

Im Prinzip könnte der Effekt der Teilnahme an einem FbW-Programm auf die Übergangswahrscheinlichkeit in eine Beschäftigung mit einer einfachen Variable gemessen werden, die den Wert eins für Teilnehmer und den Wert null für Nichtteilnehmer annimmt. Es ist aber davon auszugehen, dass sich der Effekt der Teilnahme über die Zeit verändert. Während der Programmteilnahme besteht, relativ zur Phase nach der Programmteilnahme, i. d. R. eine geringere Wahrscheinlichkeit, in eine Beschäftigung überzugehen. Die Relevanz des Lock-In-Effekts in den hier betrachteten Programmen wurde bereits oben herausgearbeitet. Um diese zeitliche Veränderung im Regressionsmodell zu berücksichtigen, unterscheiden wir mittels zweier Dummy-Variablen zwischen einem Lock-In-Effekt und dem eigentlichen Maßnahmeneffekt im Anschluss an das Programm.

44 Sämtliche Ergebnisse und deskriptive Statistiken zu den Übergangsratenmodellen auf Basis der administrativen Daten sind in Anhang H dargestellt.

Übersicht 6.5-3: Variablen im parametrischen Verweildauermodell*

Variablenamen	Definition	Zeitvarianz
(2000	Jahr 2000)	nein
2001	Jahr 2001	
2002	Jahr 2002	
2003	Jahr 2003	
(Quartal1	1. Quartal eines Jahres)	ja
Quartal2	2. Quartal eines Jahres	
Quartal3	3. Quartal eines Jahres	
Quartal4	4. Quartal eines Jahres	
(Region1	Strategietyp der Arbeitsmarkregion 1)	nein
Region2	Strategietyp der Arbeitsmarkregion 2	
Region3	Strategietyp der Arbeitsmarkregion 3	
Region4	Strategietyp der Arbeitsmarkregion 4	
Region5	Strategietyp der Arbeitsmarkregion 5	
Alter25	Alter bis 25 Jahre	nein
(Alter26-40	Alter zwischen 26 und 40 Jahren)	
Alter41-50	Alter zwischen 41 und 50 Jahren	
Alter51+	Alter 51 Jahre und älter	
Behinderung	festgestellte Behinderung nach SchwbG (SGB IX)	nein
EU-Staatsangehörigkeit	andere europäische Staatsangehörigkeit als Deutsche	nein
sonstige Staatsangehörigkeit	andere außereuropäische Staatsangehörigkeit als Deutsche	
ohne Schule	ohne Schulabschluss	nein
(ohne Ausbildung	mit Schulabschluss, ohne Ausbildung)	
mit Ausbildung	mit Ausbildungsabschluss	
mit FH/Uni	mit Fachhoch- oder Hochschulabschluss	
1 Kind	ein Kind im Haushalt	nein
2 Kinder	zwei Kinder im Haushalt	
3+ Kinder	drei und mehr Kinder im Haushalt	
Kleinkind	jüngstes Kind ist unter 4 Jahre alt	
verheiratet	Familienstatus: verheiratet	nein
alleinerziehend	Erziehungsstatus: alleinerziehend	nein

Übersicht 6.5-3: Variablen im parametrischen Verweildauermodell (Forts.)

Variablenamen	Definition	Zeitvarianz
Alo-Quote	lokale Quote der Arbeitslosigkeit	ja
Lock-In-Eff. nach Reform	Lock-In Effekt (nach der FbW-Reform)	ja
Treatm.-Eff. nach Reform	Treatment-Effekt (nach der FbW-Reform)	
Lock-In-Eff. vor Reform	Lock-In Effekt (vor der FbW-Reform)	
Treatm.-Eff. vor Reform	Treatment-Effekt (vor der FbW-Reform)	
Einkommen	Einkommensinformation (letzte Erwerbstätigkeit) ist verfügbar	nein
Lohnersatzrate	Relation Transfereinkommen/letztes Erwerbseinkommen	ja

* Referenzkategorie in Klammern, ** einschließlich der FbW-Dauer bei Teilnehmern.

Um zu testen, ob sich die Effekte der Programmteilnahme durch die Reform verändert haben, wird zwischen Vor- und Nachreform-Effekten der Teilnahme unterschieden. Für jede der 12 Schätzungen ermitteln wir daher vier Treatment-Effekte: Für die Vor- und Nachreform jeweils einen Lock-In-Effekt während und einen Treatment-Effekt nach der Programmteilnahme. Diese beiden Effekte stehen im Zentrum der folgenden Betrachtung. Die Koeffizienten der Kontrollvariablen werden an dieser Stelle nicht interpretiert, da aus ihnen keine weiteren Erkenntnisse zur Effektivität der FbW-Maßnahmen gewonnen werden können. Bei den ermittelten Effekten der Teilnahme handelt es sich um durchschnittliche Treatment-Effekte (Average-Treatment-Effekte).

Alle hier betrachteten Programmtypen weisen sowohl vor als auch nach der Reform die erwarteten negativen Lock-In-Effekte auf. Dies bedeutet, dass während der Programmteilnahme die Teilnehmer eine geringere Wahrscheinlichkeit haben, eine neue Beschäftigung aufzunehmen als Nichtteilnehmer. Diese Ergebnisse bestätigen die oben festgestellte Relevanz der negativen Lock-In-Effekte für FbW. Für den Programmtyp 1 sinkt die Übergangswahrscheinlichkeit in eine Beschäftigung während des Programms beispielsweise um ca. 67% vor und um 72% nach der Reform. Für Männer liegen die entsprechenden Schätzungen für den Programmtyp 1 bei 61% vor und 71% nach der Reform in einem ähnlichen Bereich. Insgesamt scheinen sich die Lock-In-Effekte zwischen Männern und Frauen nicht wesentlich zu unterscheiden. Betrachtet man die Vorreformphase, so sind sie am geringsten für Programmtyp 2. Relativ hohe Lock-In-Effekte weisen die Programmtypen 4 und 6 auf.

Die Reform geht bei einigen Programmtypen mit einem signifikant stärkeren Lock-In-Effekt einher. Für Frauen ist dies bei den Programmtypen 3 und 5 der Fall, für die Männer ist der Lock-In-Effekt bei den Programmtypen 1, 2, 3 und 5 angestiegen.

Die Beobachtung der Zunahme der Lock-In-Effekte in einigen Programmen scheint den obigen Erkenntnissen aus den Verläufen der Verbleibswahrscheinlichkeiten (vgl. Abschnitt 6.5.4) zu widersprechen. Dort zeigt sich, dass der Ausstieg aus den Programmen nach der Reform früher erfolgt als vor der Reform. Dieser Effekt ist allerdings in erster Linie auf die mit der Reform eingetretene Verkürzung der Maßnahmedauer zurückzuführen. Die hier zu konstatierende gleichzeitige Zunahme des Lock-In-Effekts kann auf einen besseren Fit zwischen Teilnehmer und Maßnahme nach der Reform hindeuten. Dieser bessere Fit hätte dann weniger vorzeitige Ausstiege aus den Programmen zur Folge. Andererseits besteht die Möglichkeit, dass die Qualität der Maßnahmen gestiegen ist und daher die Inkaufnahme eines Lock-In-Effekts aus Sicht der Teilnehmer lohnender erscheint. Die beobachtete Zunahme des Lock-In-Effekts ist in jedem Fall nicht zwangsläufig negativ zu interpretieren. Davon abgesehen besteht grundsätzlich kein Widerspruch zwischen verkürzten Maßnahmedauern und einem gestiegenen Lock-In-Effekt.

Darüber hinaus stellt der Maßnahmeeffekt nach Programmende ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung des Lock-In-Effekts dar. In diesem Zusammenhang werden in der Vorreformperiode für nahezu alle Programmtypen positive Maßnahmeeffekte nach Programmende festgestellt. Lediglich für Frauen, die an Programmtyp 2, und Männer, die an Programmtyp 5 teilnehmen, erhöht sich die Übergangswahrscheinlichkeit in eine Beschäftigung nicht. Die positiven Effekte für die anderen Programmtypen zeigen, dass die Teilnehmer im Anschluss an eine Maßnahme die Arbeitslosigkeit schneller verlassen als Nichtteilnehmer. Allerdings ist der negative Effekt während der Programmteilnahme zu kompensieren. Hinweise darauf, dass dies nicht in allen betrachteten Programmtypen gelingt, finden sich in der Analyse der Verbleibswahrscheinlichkeiten.

Für die Programmtypen 1 und 3 stellen wir auch nach der Reform einen positiven Maßnahmeeffekt fest, der sich allerdings nicht signifikant von dem der Vorreformperiode unterscheidet. Bei Programmtyp 2 ist für die Frauen wie für die Männer nach der Reform kein positiver Effekt der Teilnahme auf die Austrittswahrscheinlichkeit zu beobachten. Bei Programmtyp 4 hingegen steigt der Effekt nach der Reform für die Frauen signifikant an. Der in Bezug auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit deutlich positive Reformeffekt bei den Frauen lässt sich also zumindest zum Teil durch einen schnelleren Abgang aus der Arbeitslosigkeit erklären. Bei den Männern steigt der Effekt zwar ebenfalls an, der Anstieg unterscheidet sich aber nicht signifikant von Null. Bei Programmtyp 5 ist für die Frauen ebenfalls ein Anstieg des Maßnahmeeffekts im Zuge der Reform zu beobachten und auch für die Männer wird der Effekt nach der Reform positiv. Die erhöhte Abgangswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit kann hier erneut einen Beitrag für den positiven Reformeffekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit liefern. Für Programmtyp 6 hingegen geht der Maß-

nahmeeffekt nach der Reform zurück und kann somit keinen Erklärungsbeitrag für einen im Vergleich zur Vorreformphase positiveren Beschäftigungseffekt liefern.

6.5.6 Quantifizierung von Qualitäts- und Selektionseffekt

Die Reform der FbW verfolgt zwei wesentliche Ansatzpunkte, welche einen Qualitätseffekt (Nachfrageinduzierte Verbesserung des Weiterbildungsangebots durch Ausgabe von Bildungsgutscheinen, Stärkung des Wettbewerbs unter Bildungsträgern, Einführung einer Bildungszielplanung etc.) und einen Selektionseffekt („70%-Erfolgsprognose“) beinhalten.⁴⁵ Die bisher dargestellten Ergebnisse geben Hinweise auf die Gesamteffekte der Reform, die sich für die einzelnen Programmtypen aus den jeweiligen Selektions- und Qualitätseffekten zusammensetzen.

Die stärkere Selektion der Teilnehmer in FbW nach der Reform resultiert aus der individuellen Eingliederungsprognose, die seitens der Agenturen vorgenommen wird. Nur Personen mit einer individuellen Eingliederungsquote von mindestens 70% sollen gefördert werden. Eine konsequente Anwendung dieser Vorgabe führt zu einem systematischen Ausschluss von Personen mit geringen Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeiten, also vor allem Personen der Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie Geringqualifizierten und Älteren. Eine zu erwartende Eingliederungsquote gibt jedoch keinerlei Auskunft über die Effektivität von FbW, da sie die Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach Teilnahme nicht mit der Situation ohne Teilnahme vergleicht. Es wäre bspw. denkbar, dass Maßnahmen mit Berufsabschluss vor allem für Personen ohne Berufsabschluss wirksam sind und für diese die erwartete Eingliederungsquote nach der Teilnahme von 25% auf 50% steigt, aufgrund des Schwellenwertes von 70% die Förderung aber ausbleibt.

Mit der verstärkten Selektion der Teilnehmer geht offenbar die Erwartung einher, dass sich die Teilnahme an FbW für Personen mit guten Arbeitsmarktchancen besser auswirkt als für Personen mit schlechteren Arbeitsmarktchancen. Diese Selektion birgt aber die Gefahr des Ausschlusses von Problemgruppen von auch für sie effektiven Maßnahmen. Inwieweit sich die Selektion der Teilnehmer tatsächlich positiv auf die Effekte der Teilnahme auswirkt, ist für die Beurteilung dieses Reformelements von zentraler Bedeutung und Gegenstand dieses Kapitels. Deskriptiv betrachtet, verändert sich die Selektion der Teilnehmer nach Einführung der Reform allerdings nicht in dem Maße, wie man es nach der 70% Regel hätte erwarten können. Es wird i.d.R. eine verstärkte positive Selektion beobachtet, für längere Pro-

45 Im Zeitverlauf kann ein zusätzlicher Effekt aufgrund einer Änderung der gesamtwirtschaftlichen Situation auftreten. Für mögliche konjunkturelle Effekte wird aber kontrolliert, da Teilnehmer und Nichtteilnehmer jeweils der gleichen konjunkturellen Situation ausgesetzt sind.

grammtypen ist aber wider Erwarten in Bezug auf einzelne Merkmale eine verstärkte Teilnahme „schlechterer“ Risiken zu beobachten (siehe Kapitel 6.4.1).

Zur Dekomposition des Gesamteffekts in Qualitäts- und Selektionseffekt wird auf Basis der administrativen Daten ein doppelter Matching-Ansatz verfolgt. Im Rahmen dieses Ansatzes werden Teilnehmer vor der Reform mit vergleichbaren Teilnehmern nach der Reform verglichen. Ausgangspunkt sind die Teilnehmer nach der Reform, zu denen Teilnehmer vor der Reform gematcht werden. Für dieses Vorgehen ist eine hinreichend große Anzahl an Teilnehmern vor der Reform notwendig. Dies ist lediglich für die Programmtypen 1, 2, 3 und 6 gegeben, für die Programmtypen 4 und 5 ist daher keine Dekomposition der Effekte möglich.

Im Zentrum der Analyse steht die Ermittlung des relativen Anteils bzw. der Bedeutung des Selektionseffekts im Vergleich zum Qualitätseffekt. Die hier betrachtete Gruppe an Teilnehmern nach der Reform besteht aus Personen, die 2003 eine Maßnahme begonnen haben, während der Maßnahmenbeginn der Teilnehmer vor der Reform im Jahr 2002 lag. Diese Beschränkung auf zwei Zugangsjahre ist notwendig, um den Datenaufwand für das Matching auf Teilnehmerebene in einem vertretbaren Rahmen zu halten. Dies impliziert aber, dass die in diesem Kapitel betrachteten Personen nicht identisch mit den oben betrachteten Teilnehmergruppen sind. Die Zuordnung von Teilnehmern und Nichtteilnehmern im Rahmen von Matching-Prozessen wird aufgrund dieser veränderten Stichproben neu vorgenommen und die betrachteten Teilnehmerkohorten haben aufgrund der Beschränkung auf zwei Beobachtungsjahre einen geringeren Umfang, was mit einer größeren statistischen Unsicherheit einhergeht. Diese Umstände führen dazu, dass die hier präsentierten Effekte von denen der vorherigen Abschnitte abweichen können, was für die weitere Analyse aber eher zweitrangig ist, da die relative Zusammensetzung des Gesamteffekts aus Qualitäts- und Selektionseffekt davon nicht berührt ist.

Der Ansatz gliedert sich in vier Schritte:

- 1) Für eine Zufallsauswahl von Teilnehmern vor der Reform (Zugangskohorte in 2002) und eine Zufallsauswahl von Teilnehmern nach der Reform (Zugangskohorte in 2003) wird der jeweilige kausale Effekt der Maßnahmenteilnahme auf die Integration in den Arbeitsmarkt im Rahmen eines Matching-Ansatzes ermittelt. Die Differenz zwischen den beiden Teilnahmeeffekten ergibt den Gesamteffekt der Reform.
- 2) Teilnehmer nach der Reform werden mit Teilnehmern vor der Reform gematcht. Die gematchten Teilnehmer-Paare unterscheiden sich anschließend lediglich in dem Zeitpunkt der Teilnahme, Unterschiede in beobachtbaren Eigenschaften existieren nicht mehr.
- 3) Für die gematchten Teilnehmer vor der Reform wird im Rahmen eines weiteren Matchings eine Kontrollgruppe mit vergleichbaren Nichtteilnehmern gebildet.
- 4) Ein Vergleich der Teilnahmeeffekte der beiden gematchten Teilnehmergruppen gibt den Qualitätseffekt der Reform an. Der Selektionseffekt ergibt sich entsprechend aus der Differenz des Gesamteffekts und des Qualitätseffekts.

Die Intuition dieses Ansatzes lässt sich anhand eines einfachen Beispiels verdeutlichen. Angenommen, die Effekte einer Programmteilnahme unterscheiden sich zwischen zwei Qualifikationsgruppen. Für gering qualifizierte Arbeitslose erhöhe sich die Beschäftigungswahrscheinlichkeit durch die Teilnahme vor der Reform um 15%, während dieser Effekt für höher Qualifizierte bei 5% liege. Die Hälfte der Teilnehmer sei gering, die andere höher qualifiziert. Der durchschnittliche Effekt entspricht dann einer Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit durch eine Teilnahme um 10%. Mit der Reform ändere sich sowohl die Qualität als auch die Teilnehmerzusammensetzung. Wenn nach der Reform nur noch höher qualifizierte Personen teilnehmen und aufgrund verbesserter Maßnahmenqualität ihre Beschäftigungswahrscheinlichkeit nun um 10% statt um 5% steigt, so wird zunächst auch für die Nachreformphase ein durchschnittlicher Effekt von 10% festgestellt. Die Reform besitzt also scheinbar keinen Effekt. Erst wenn die Situation der Teilnehmergruppe der Nachreformphase mit der Situation verglichen wird, die die gleiche Gruppe vor der Reform erfahren hätte, kann der Qualitätseffekt vom Selektionseffekt getrennt werden. Hierfür wird für eine Untergruppe von Teilnehmern der Vorreformphase, deren Strukturmerkmale mit denen der Teilnehmer der Nachreformphase übereinstimmen, der Teilnahmeeffekt für die Zeit vor der Reform berechnet. Dieser beträgt in unserem Beispiel 5%, was auf einen Qualitätseffekt von +5% schließen lässt.⁴⁶ Der

46 Implizit wird dabei unterstellt, dass dieser Effekt auch bei den Gruppen aufgetreten wäre, die nach der Reform von der Teilnahme ausgeschlossen wurden.

Selektionseffekt ergibt sich aus der Differenz zwischen Gesamt- und Qualitätseffekt und beläuft sich in diesem Beispiel auf -5%. In dieser Form werden in dem hier beschriebenen Ansatz die im Zuge der Reform auftretenden Qualitäts- und Selektionseffekte voneinander separiert.

Der Ansatz des doppelten Matchings sowie die Qualität der einzelnen Matchingprozesse sind in Anhang D dargestellt. Von besonderer Relevanz ist hierbei das Matching auf Teilnehmerebene, weil es die mit der Reform einhergehende veränderte Selektion verdeutlicht (Übersichten D-9 bis D-49). Dabei fällt auf, dass bereits vor dem Matching bezüglich einiger sozioökonomischer Variablen kaum signifikante Unterschiede bestehen. Hierzu zählen bspw. das Ausbildungsniveau für den Programmtyp 1. Für Programmtyp 2 hingegen finden sich signifikante Differenzen im Ausbildungsniveau. Die größten Unterschiede zwischen den Teilnehmergruppen vor und nach der Reform finden sich in der vorherigen Erwerbshistorie. Durch das Matching wird erreicht, dass diese Unterschiede zwischen beiden Teilnehmergruppen einander angeglichen werden. Die Erwerbshistorie wird durch Einkommensvariablen sowie durch Anteilswerte in bestimmten Arbeitsmarktzuständen in verschiedenen Zeiträumen vor Maßnahmeneintritt abgebildet.⁴⁷ Auch beim Teilnehmer-Matching für Programmtyp 6 ist die in Kapitel 6.4.1 dargestellte zunehmende Selektion schlechterer Arbeitsmarktrisiken zu beobachten. An dieser Stelle kann festgehalten werden, dass durch das Matching eine Anpassung der Teilnehmergruppen aneinander erreicht wird, die Unterschiede in vielen beobachtbaren Eigenschaften aber bereits vor dem Matching relativ gering sind.

Ergebnisse der Dekomposition

Die Dekomposition des Gesamteffektes wird im Folgenden für die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten vorgenommen. Hierbei wird die Dekomposition für jeden Beobachtungszeitpunkt durchgeführt. In den Übersichten J-1 bis J-3 von Anhang J sind die Effekte für die Vor- und Nachreformperioden, basierend auf den Eingangskohorten 2002 und 2003, zunächst für die gesamten Teilnehmer und anschließend getrennt für Männer und Frauen dargestellt. Die Differenz zwischen beiden Effekten ergibt den jeweiligen Gesamteffekt der Reform. Die Übersichten J-4 bis J-6 in Anhang J enthalten ebenfalls Effekte für die Vor- und die Nachreformperiode, allerdings handelt es sich bei den Personen der Vorreformphase um die zu den Teilnehmern 2003 gematchten Teilnehmer. Die Differenz dieser beiden Effekte ergibt daher jeweils den Qualitätseffekt.

Eine anschauliche Darstellung des Gesamteffekts der Reform sowie des Qualitätseffekts für jeden Programmtyp im Zeitverlauf findet sich in den Übersichten

47 In den Übersichten zur Matchingqualität wird nur der Anteil der Arbeitslosigkeit berichtet, zusätzlich gingen Anteile für ungeforderte Beschäftigung und Maßnahmenteilnahme ein.

J-7 bis J-9 in Anhang J. Der Selektionseffekt entspricht jeweils der Differenz zwischen Gesamteffekt und Qualitätseffekt.

Für die Programmtypen eins und drei sind die Verläufe der Gesamt- und der Qualitätseffekte unabhängig vom Geschlecht sehr ähnlich, es tritt kein Selektionseffekt auf. Für die Programmtypen 2 und 6 sind die Verläufe der Gesamt- und Qualitätseffekte hingegen nicht identisch, der Selektionseffekt spielt eine gewisse Rolle. Betrachtet man diese Effekte getrennt für Männer und Frauen, so wird deutlich, dass bei Programmtyp 6 für Männer und bei Programmtyp 2 für Frauen ein relevanter Anteil des Selektionseffekts am Gesamteffekt zu beobachten ist. Bei diesen beiden Fällen wirkt sich die Teilnahme für die „neuen“ Teilnehmerpopulationen im Durchschnitt besser aus als für die „alten“ Teilnehmer vor der Reform. Für Frauen bei Programmtyp 6 und für Männer bei Programmtyp 2 spielt der Selektionseffekt hingegen keine Rolle. Bemerkenswert ist, dass bei Programmtyp 2 eine zunehmende Selektion von positiven Risiken in die Maßnahme zu beobachten ist, während bei Programmtyp 6 eine Selektion eher „schlechterer“ Risiken stattfindet. Diesen schlechteren Risiken dürfte eine geringe Eingliederungswahrscheinlichkeit zugeschrieben werden, trotzdem scheint diese Gruppe relativ stark von der Maßnahmenteilnahme zu profitieren.

Bei sechs der acht betrachteten geschlechtsspezifischen Programmeffekte ist die von der BA betriebene Teilnehmerselektion für den Reformeffekt in Bezug auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit offenbar unerheblich. Die Selektion erscheint hier also nicht gerechtfertigt, weil sie im Zweifelsfall dazu führt, dass Personen von Maßnahmen ausgeschlossen werden, obwohl die Maßnahmen für sie den gleichen Nutzen hätten wie für die Teilnehmer. Allerdings ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Selektionsprozesse in den hier verwendeten Daten für die Zugangskohorten 2002 und 2003 relativ gering ausfallen, die faktische Selektion also nicht so ausgeprägt war wie bei Anwendung der 70% Regel hätte erwartet werden können.

Auch wenn die hier präsentierten Ergebnisse nicht vollkommen eindeutig sind, wird deutlich, dass die stärkere Selektion der Teilnehmer auf Grundlage zu erwartender Eingliederungsquoten potentieller Teilnehmer nicht zwingend zu positiveren Gesamteffekten führen muss. Auf der anderen Seite birgt die Selektion die Gefahr, Personengruppen von der Teilnahme auszugrenzen, die ebenfalls von ihr profitieren können. Diese Gefahr spiegelt sich auch in den Ergebnissen zur Effektheterogenität der einzelnen Maßnahmen wieder. So unterscheidet sich bspw. die Effektivität des Maßnahmentyps 1 in Bezug auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit nicht zwischen Personen mit und Personen ohne abgeschlossene Ausbildung (G-46 und G-47). Bei Betrachtung der Verbleibswahrscheinlichkeiten in der Arbeitslosigkeit (G-286 bis G-288) ist zu erkennen, dass die Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer der Teilnehmer im Vergleich zur Kontrollgruppe insbesondere bei Älteren eintritt. Ältere haben zwar

generell größere Schwierigkeiten bei der Stellensuche als Jüngere, das muss aber nicht heißen, dass die Maßnahmen in ihrem Fall schlechter wirken. Die Förderung Arbeitsloser generell von der Prognose einer bestimmten individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit abhängig zu machen erscheint daher nicht zielführend.

6.5.7 Einkommenseffekte

Die Teilnahme an einer Maßnahme zur Förderung der beruflichen Weiterbildung dient nicht nur der akuten Verbesserung der Vermittlungschancen, sondern kann als Investition in Humankapital betrachtet werden. Neben der Verbesserung von Erwerbschancen sind daher bei erfolgreichen Maßnahmen auch positive Einkommenseffekte durch die Teilnahme zu erwarten.

Um der daraus resultierenden Frage nachgehen zu können, werden Tageserwerbsentgelte auf der Basis der IEB-Informationen betrachtet, sofern es sich nicht um Tagesentgelte aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen oder der Teilnahme an geförderten arbeitsmarktpolitischen Programmen handelt (zur genaueren Definition vgl. Übersicht E-3 in Anhang E). Das daraus ermittelte Einkommen wird zwischen Teilnehmern und gematchten Nichtteilnehmern an FbW zu bestimmten Zeitpunkten verglichen: für die Vorreformphase in 6-Monatsintervallen innerhalb von 48 Monaten und für die Nachreformphase alle 6 Monate innerhalb eines Zeitfensters von 18 Monaten. Die Effekte werden als konditionale Einkommenseffekte ausschließlich für Erwerbstätige und alternativ für alle beobachteten Personen ausgewiesen. Letzteres berücksichtigt zusätzlich zu dem konditionalen Einkommenseffekt auch die unterschiedlichen Beschäftigungschancen von Teilnehmern und Nichtteilnehmern. Neben den Durchschnittseinkommen wird der Anteil der Einkommen oberhalb bestimmter Einkommensgrenzen berechnet. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass auch der konditionale Einkommenseffekt durch einen Beschäftigungseffekt verzerrt sein kann. Wenn die Maßnahmenteilnahme dazu führt, dass mehr Menschen als vorher eine für die Stellenfindung kritische Qualifikationsschwelle überwinden, erweitert sich die Basis der Beschäftigten vor allem in dem Einkommensbereich, der mit dieser Beschäftigungsschwelle verbunden ist. Der Anteil der „Geringverdiener“ wächst somit überproportional. Im Gesamtdurchschnitt der Beschäftigten kann dies sogar zu einem scheinbar negativen Einkommenseffekt durch die Maßnahmenteilnahme führen, wenn die Verbesserung der Einkommenschancen durch die Maßnahmenteilnahme nicht hinreichend stark ausfällt. Aus dem Vergleich der Anteile von Beschäftigten oberhalb bestimmter Einkommensschwellen lassen sich Hinweise auf ein solches Phänomen ableiten (vgl. Übersichten I-1 bis I-9 in Anhang I).

Werden zunächst alle Erwerbstätige in Bezug auf den konditionalen Einkommenseffekt betrachtet, so zeigen sich für die Vorreformphase bei den ersten drei Pro-

grammtypen (berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung, berufspraktische Weiterbildung und Übungseinrichtung) in der Tendenz für den gesamten Beobachtungszeitraum für die Teilnehmer geringere durchschnittliche Tagesentgelte, wobei die Unterschiede in ihrem Ausmaß sehr gering sind. Für Programmtyp 1 beträgt die Differenz bei Durchschnittswerten um 60 € nach 42 Monaten beispielsweise 0,09 € und nach 48 Monaten ca. 1,50 €.

Betrachtet man die durchschnittlichen Tagesentgelte aller Personen, liegen die Werte für die Teilnehmer aufgrund des Lock-In Effekts zunächst unterhalb derjenigen der Kontrollgruppe, die Teilnehmer holen aber mit zunehmender Beschäftigung im Laufe der Zeit auf. Auch für die Zeit nach der Reform sind nur geringe Unterschiede in den erzielten Einkommen beobachtbar. Die höheren durchschnittlichen Tagesentgelte der Teilnehmer, nicht konditioniert auf Beschäftigung, spiegeln die höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeiten in der Nachreformphase wider.

Bei den Programmtypen 4, 5 und 6 bestehen in Bezug auf das Tagesentgelt aller Beschäftigten in der ersten Phase der Beobachtungsperiode deutliche Unterschiede, die bei den Programmtypen 4 und 5 besonders hoch ausfallen. Im Laufe der Zeit gleichen sich die Einkommen für Teilnehmer an Typ 5 (Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf) und Typ 6 (Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf) an die der jeweiligen Kontrollpersonen an. Die höheren durchschnittlichen Einkommen der Teilnehmer bezogen auf alle Personen, also auch auf diejenigen ohne Beschäftigung, spiegeln den zu den letzten Zeitpunkten vorhandenen positiven Beschäftigungseffekt wider. Für Programmtyp 4 ist dieser positive Beschäftigungseffekt nicht zu beobachten (siehe Übersicht G-1), allerdings liegt hier ein relativ großer Einkommenseffekt vor: Nach 48 Monaten beobachten wir für die Teilnehmer ein durchschnittliches Tagesentgelt von ca. 64€, während die Nichtteilnehmer ca. 55€ verdienen. Auch in der Nachreformphase liegen die Tagesentgelte für Teilnehmer am Programmtyp 4 bereits nach 12 Monaten über denen der Kontrollgruppe, während dies für die Programmtypen 5 und 6 (noch) nicht der Fall ist. Für die FbW-Typen 4, 5 und 6 lassen sich auch anhand der Einkommensverteilung Reformeffekte beobachten. War der Anteil von Teilnehmern im Vergleich zu Nichtteilnehmern innerhalb der untersten Einkommenskategorie in der Vorreformphase noch wesentlich stärker besetzt, so hat sich der Abstand zwischen diesen beiden Gruppen in der Nachreformphase deutlich verringert.

Der Einkommenszuwachs für Teilnehmer an Programmtyp 4 ist sowohl für Männer als auch für Frauen beobachtbar, für Frauen scheint er aber deutlicher zu sein. Während für männliche Teilnehmer an Programmtypen 5 und 6 das durchschnittliche Tagesentgelt, bezogen auf die Erwerbstätigen, im Vergleich zur Kontrollgruppe etwas geringer ausfällt, scheinen die Frauen nicht nur in Bezug auf die Beschäfti-

gungswahrscheinlichkeit sondern auch in finanzieller Hinsicht von der Teilnahme an FbW-Typ 6 zu profitieren. Bei Programmtyp 5 sind diese finanzieller relativ gering.

Insgesamt stellen sich relativ geringe Einkommenseffekte für die Teilnehmer an FbW ein, vor allem wenn man berücksichtigt, dass nur sehr wenige Personen an FbW-Typ 4 teilnehmen. Maßnahmen mit einem Abschluss in einem anerkannten Beruf scheinen die Einkommenssituation der Frauen zu verbessern, wobei in dieser Analyse nicht betrachtet werden kann, inwieweit diese Einkommensverbesserungen nicht auch aufgrund einer Ausweitung der Arbeitszeit erklärt werden kann. Diese Einkommenseffekte setzen bei den Maßnahmen relativ spät ein, weshalb für die Nachreform keine abschließende Aussage getroffen werden kann.

6.6 Konzeption und Ergebnisse der Effizienzanalysen

Die Effizienzanalyse hat zum Ziel, die untersuchten Maßnahmeeffekte einer Kosten-Nutzen-Betrachtung zu unterziehen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Maßnahmeneffekt zwar positiv sein kann, sich unter fiskalischen Gesichtspunkten aber möglicherweise trotzdem nicht rechnet, weil die Kosten für den Effekt größer sind als die damit verbundenen Erträge bzw. Einsparungen. Bei der Effizienzanalyse wird der Fragestellung nachgegangen, mit welchem Kosten-Aufwand eine FbW-Maßnahme verbunden ist bzw. welche Lohnersatzleistungen eingespart werden. Die Effizienzanalyse liefert Aufschluss über das Verhältnis des Mitteleinsatzes zum erzielten Effekt.

6.6.1 Kosten-Nutzen-Analysen in der Literatur

Monetäre Effizienzansätze finden sich bis dato noch selten in der Literatur über die Evaluation aktiver Arbeitsmarktprogramme, obwohl diese Perspektive für eine systematische Beurteilung der Programmergebnisse wesentlich ist: „Conducting cost-benefit analyses is considered to be important for evidence-based policy-making, which is based on facts rather than on theory or ideology“ (Kluve und Schmidt 2002, S. 429).

Bell und Orr (1994) untersuchen die Kosten und Nutzen von Weiterbildungsmaßnahmen, die parallel zu subventionierter Beschäftigung durchgeführt werden und Empfängern von Sozialleistungen in Programmen in sieben Staaten der USA zur Verfügung stehen. Es wird ein klassisches experimentelles Design verwendet, um die Effekte auf Einkommens- und Sozialleistungshöhe in den 33 Monaten nach Programmbeginn zu schätzen. Während die Ergebnisse darauf hindeuten, dass temporär subventionierte Beschäftigung erhebliche langfristige ökonomische Vorteile für Programmteilnehmer hat, kann keine Schlussfolgerung hinsichtlich der Frage

gezogen werden, ob steuerfinanzierte Sozialleistungen reduziert werden können oder nicht.

Bloom et al. (1997) präsentieren eine weitere Studie aus den USA, die die Kosten und Nutzen von *Job Training Partnership Act Title II-A*-Programmen für wirtschaftlich benachteiligte Erwachsene und Jugendliche ohne Schulabschluss untersucht. Zwischen November 1987 und September 1989 wurden in einem 21.000 Teilnehmer umfassenden Zufallsexperiment zwei Drittel der teilnahmeberechtigten Programtteilnehmer der Treatmentgruppe und ein Drittel der Kontrollgruppe zugeordnet. Für eine Folgeperiode von 30 Monaten werden Einkommensgewinne, Lohnsubventionen, Einkommenssteueraufkommen und eingesparte Sozialleistungen als Nutzen bzw. Kosten betrachtet. Die Ergebnisse deuten auf einen positiven Nettonutzen bei Erwachsenen hin. Für Jugendliche ergibt sich allerdings ein negativer Nettonutzen.

Jespersen et al. (2004) verwenden einen sehr detaillierten Verwaltungsdatensatz und schätzen langfristige Treatmenteffekte aktiver Arbeitsmarktprogramme in Dänemark für den Zeitraum von 1995 bis 2000. Unterschiedliche aktive Arbeitsmarktprogramme werden in vier Hauptkategorien unterteilt: privatrechtlich organisierte Trainingsmaßnahmen, öffentlich organisierte Trainingsmaßnahmen, Weiterbildungsmaßnahmen in Gruppen und sonstige Programme. Wenn Einkommensgewinne, Arbeitslosenversicherungsersparnisse, direkte Programmkosten und Subventionen als Kosten und Nutzen betrachtet werden, sind nach Berechnungen der Autoren privatrechtlich organisierte Trainingsmaßnahmen am effizientesten. Alternativ wird eine Kosten-Nutzen-Analyse ausschließlich für die ersten drei Jahre durchgeführt (1995-1997). In diesem Fall ändert sich die Kosten-Nutzen-Bilanz (im Folgenden: KNB) erheblich. So zeigen beispielsweise Weiterbildungsmaßnahmen für Gruppen in diesem Zeitraum keinen positiven Nettonutzen. Eine positive Bilanz findet sich dagegen, wenn der 6-jährige Zeitraum betrachtet wird. Diese Ergebnisse zeigen deutlich die Bedeutung der Analyse von langfristigen Effekten, um die Effizienz der Maßnahmen richtig zu bewerten.

Dieser kurze Literaturüberblick veranschaulicht die wichtigsten angewandten Konzepte und Resultate, die in solchen Studien normalerweise erzielt werden. Die vorliegende Studie ähnelt in einigen Punkten der Untersuchung von Jespersen et al. (2004), vor allem was die Methode (propensity score matching), die Daten (Verwaltungsdaten) und die Typen aktiver Arbeitsmarktprogramme (Weiterbildungsmaßnahmen) angeht. Aufgrund des relativ kurzen Beobachtungszeitrahmens beschränken sich die möglichen Aussagen im vorliegenden Fall notgedrungen auf kurzfristige Effekte. Unter einer mittel- bis langfristigen Perspektive können die Ergebnisse durchaus substantiell anders ausfallen.

6.6.2 *Methodologie und Datenaufbereitung*

Ein einfaches Maß für die Bestimmung der Maßnahmekosten besteht darin, die durchschnittliche Maßnahmedauer der Teilnehmer mit den durchschnittlichen Maßnahmekosten einschließlich der Unterhaltsleistungen zu bewerten und die anschließende durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer mit der durchschnittlichen Höhe der Arbeitslosenunterstützung. Analog ist die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer der Nichtteilnehmer mit der durchschnittlichen Höhe der Arbeitslosenunterstützung zu bewerten. Die Differenz der Kosten für Teilnehmer und Nichtteilnehmer ergibt sodann Aufschluss über den fiskalischen Effekt der Maßnahme. Kosten und Einsparungen lassen sich darüber hinaus auf den durchschnittlichen Effekt (durchschnittliche Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer durch Maßnahmenteilnahme) beziehen. Dies ergibt ein fiktives Maß für die Effizienz einer Maßnahme, wie beispielsweise die Kosten, die im Durchschnitt zur Verkürzung der Arbeitslosigkeit um einen Monat aufgewendet werden müssen. Im vorliegenden Fall ist ein Vorgehen in der skizzierten Form derzeit noch nicht möglich, weil der zur Verfügung stehende Beobachtungszeitraum insbesondere nach der Reform zu kurz und damit der hohe Anteil rechtszensierter Beobachtungen zu hoch ist, um durchschnittliche Dauern exakt berechnen zu können.

Bei der Analyse werden stattdessen die im Beobachtungszeitraum individuell beobachteten Kosten und Nutzen von Teilnehmern und gematchten Nichtteilnehmern aus dem Blickwinkel öffentlicher Ausgaben aggregiert und verglichen. Dabei werden die direkten Kosten aktiver Arbeitsmarktprogramme einschließlich beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen und anderer beobachteter Programme, Arbeitslosenunterstützung, Unterhaltszahlungen, Sozialversicherungsbeiträge und Einkommenssteuern berücksichtigt.

Das Beobachtungsfenster für jedes gematchte Paar von Teilnehmer und Nichtteilnehmer beginnt am Tag des (fiktiven) Programmeintritts des Teilnehmers. Das Fenster schließt entweder nach 48 (Vorreformphase) oder nach 18 Monaten (Nachreformphase), falls für diesen Zeitraum Informationen für beide Individuen zu Grunde gelegt werden können. Steht ein kürzeres Beobachtungsfenster für einen Teilnehmer oder Nichtteilnehmer eines gemachten Paares zur Verfügung, wird die Beobachtungsdauer für beide auf die kürzere der beiden Laufzeiten restringiert.

Kosten und Nutzen werden monatsweise für die Stichprobe aggregiert. Dadurch lassen sich durchschnittliche Kosten-Nutzen-Ergebnisse für die Treatment- und die Kontrollgruppe für aufeinander folgende Zeiträume von 30 Tagen nach dem (fiktiven) Programmbeitritt berechnen. Dieser Ansatz nutzt die verfügbaren Informationen optimal aus und erlaubt, vergleichbare Größen für die Vor- und Nachreformphase zu berechnen.

Kosten

Zur Berechnung der Kosten der Programmteilnahme werden drei Kostenkategorien berücksichtigt:

Direkte monatliche FbW-Maßnahmenkosten pro Person ergeben sich aus den Statistiken der BA zu den durchschnittlichen Teilnehmerkosten pro Jahr (vgl. Übersicht K-4 in Anhang K). Da keine detaillierten Informationen für die einzelnen Programmtypen erhältlich sind, ist es nicht möglich, die direkten Kosten bezüglich der hier unterschiedenen sechs FbW-Typen zu differenzieren. Zudem sind Informationen über Kosten für die Jahre 2004 und 2005 noch nicht verfügbar. Daher werden für diese Jahre die Werte aus 2003 imputiert. Wie aus Übersicht K-4 hervorgeht, werden außer den Kosten für die FbW auch die direkten Kosten anderer Arbeitsmarktprogramme in die Analyse mit einbezogen. Diese Kosten wurden wiederum als monatliche Durchschnittskosten pro Teilnehmer aus den Angaben der BA berechnet. Falls die entsprechenden Informationen über die direkten Kosten für ein bestimmtes Jahr nicht verfügbar sind, werden wiederum die Kosten aus dem letzten verfügbaren vorigen oder folgenden Jahr genutzt.

Darüber hinaus gehen in die Kostenberechnung Sozialhilfeleistungen und Transferzahlungen (Arbeitslosenunterstützung, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld) als dritte Kategorie der auf monatlicher Basis aggregierten Kosten ein. Alle drei Kostenarten werden mit dem vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen jährlichen Konsumentenpreisindex diskontiert.

Nutzen

Eine fiskalisch orientierte Effizienzanalyse bedeutet, zwei Arten von Nutzen in Betracht zu ziehen: Sozialversicherungsbeiträge und Einkommenssteuern. Daneben können Weiterbildungsmaßnahmen noch weitere Effekte beinhalten, wie z.B. positive Renditen einer Investition in Humankapital. Dieser Nutzen ist jedoch auf Basis eines nur kurzen Beobachtungsfensters monetär nur schwer zu quantifizieren. Aufgrund dessen wird diese Nutzenart in den Effizienzanalysen nicht berücksichtigt. Das Hauptaugenmerk der Effizienzanalyse liegt damit auf solchen Effekten, die öffentliche Ausgaben unmittelbar beeinflussen.

Übersicht K-5 in Anhang K beschreibt die Vorgehensweise der Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge. Dementsprechend werden Informationen über das Bruttomonatseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt, um Sozialversicherungsbeiträge einschließlich der Arbeitgeberbeiträge berechnen zu können.

Einkommenssteuern werden mangels verfügbarer Informationen auf der Individual-ebene nach einem vereinfachten Schema berechnet. Dabei wird die Steuerklasse III zugrundegelegt, die unter den abhängig Beschäftigten der relevanten Altersgruppe

am häufigsten vorkommt. Des Weiteren wird unterstellt, alle Individuen der Stichprobe seien verheiratet, deren Ehepartner erzielen kein Arbeitseinkommen und es leben keine abhängigen Kinder im Haushalt. Das resultierende Jahressteuereinkommen wird unter Berücksichtigung des Ehegattensplittings berechnet. Falls eine Person nicht während eines gesamten Kalenderjahres beobachtet wird, wird das in der beobachteten Phase dieses Jahres erzielte Einkommen auf das gesamte Jahr hochgerechnet.

Die KNB hängt vor allem bei einer vergleichsweise kurzen Beobachtungsperiode entscheidend von der Dauer des Lock-In-Effekts ab. Ein Vergleich der Maßnahmetypen untereinander ist daher nur unter Vorbehalt möglich. Insbesondere die zwei- und dreijährigen Maßnahmen schneiden hier von vorneherein schlecht ab, obwohl sich deren Beurteilung in langfristiger Perspektive durchaus als positiv herausstellen könnte.⁴⁸

6.6.3 *Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Bilanz*

Die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Bilanzierung spiegeln nicht nur den Effekt der Reform wider, sondern sind auch von der unterschiedlichen durchschnittlichen Maßnahmedauer bestimmt und damit der unterschiedlichen Rolle des Lock-In-Effekts. In Übersicht K-1 (gesamt) bzw. den Übersichten K-2 (Männer) und K-3 (Frauen) des Anhangs K sind die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse auf die betrachteten sechs FbW-Typen dargestellt. Die Beobachtungsdauer erstreckt sich wie gehabt auf 48 Monate in der Vorreformphase und 18 Monate in der Nachreformphase.

Wie bereits geschildert, ist die Mediandauer der Maßnahmen in der Nachreformphase generell gesunken (vgl. Übersicht 6.4-3). Dies dürfte eine wichtige Rolle bei der Erklärung für die generell zu beobachtende Verbesserung der Maßnahmeneffizienz nach der Reform spielen.

Die Kosten-Nutzen-Analyse von FbW-Typ 1 (berufsbezogene und –übergreifende Weiterbildung) zeigt, dass in der Vorreformphase ab etwa 13 Monaten (ungefähr 4 Monate nachdem das Programm für 50 Prozent der Teilnehmer beendet war (vgl. Übersicht 6.4-2)) die KNB von Teilnehmern und Nichtteilnehmern auf einem ähnlichen Niveau liegt. Davor sind die Kosten der Teilnahme jedoch erheblich höher als der Nutzen, was auf den Lock-In-Effekt zurück zu führen ist. Gleichwohl hat sich die Effizienz bei diesem Typ in der Nachreformphase verbessert. Die Verläufe der KNB der Teilnehmer und der gematchten Nichtteilnehmer konvergieren nach dem

48 Nach Lechner et al. (2005a) und Lechner et al. (2005b) tritt ein positiver Beschäftigungseffekt unter Umständen erst nach einer beträchtlichen Zeitspanne auf. Die Autoren beobachten in ihren Studien Teilnehmer an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen über eine Periode von acht beziehungsweise sieben Jahren.

(fiktiven) Programmeintritt etwa einen Monat früher als vor der Reform. In der darauf folgenden Beobachtungszeit zeigen die Teilnehmer zudem eine etwas bessere Performanz als die Nichtteilnehmer. Eine solche Entwicklung ist dagegen im nahezu gesamten Verlauf der Vorreformphase nicht zu beobachten.

Ein ähnliches, jedoch noch ausgeprägteres Bild in Bezug auf den Kostenvorteil der Teilnehmer in der Nachreformphase ergibt sich bei der Betrachtung der Effizienz von FbW-Typ 2 (berufspraktische Weiterbildung). Die KNB von Teilnehmern und Nichtteilnehmern konvergiert in der Vorreformphase ebenfalls nach etwa 13 Monaten (ungefähr 6 Monate nachdem das Programm für 50 Prozent der Teilnehmer in der Betrachtung der Vorreformphase beendet war). In der Nachreformphase liegt die durchschnittliche KNB von Teilnehmern im Vergleich zu gematchten Nichtteilnehmern schon im siebten Monat nach (fiktivem) Programmeintritt nahe beieinander und konvergiert schon nach etwa 11 Monaten. In den folgenden Monaten übersteigt dann der Nutzen der Teilnahme den der Nicht-Teilnahme deutlich.

Die Kosten-Nutzen-Analyse von FbW-Typ 3 (Übungseinrichtung) weist ebenfalls erhebliche Veränderungen zwischen Vor- und Nachreformphase auf. In der Vorreformphase sind die KNB von Teilnehmern und Nichtteilnehmern nach 12 Monaten (ungefähr 4 Monate nachdem das Programm für 50 Prozent der Teilnehmer beendet war) ähnlich groß. Jedoch überwiegen die Kosten der Teilnehmer in den vorhergehenden Monaten deutlich. In der Nachreformphase wird eine Konvergenz der KNB dagegen bereits nach etwa 11 Monaten erreicht. Anschließend fällt der Nutzen der Teilnehmer günstiger aus und erreicht den Bereich einer positiven KNB nach 18 Monaten. In der Vorreformphase ist dies jedoch erst nach nahezu 4 Jahren der Fall.

Die Untersuchung von FbW-Typ 4 (sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss) ergibt ein im Vergleich zu allen anderen FbW-Typen abweichendes Bild. In der Vorreformphase übersteigen die Kosten der Maßnahmenteilnahme die Kosten der Nicht-Teilnahme um ein Vielfaches, was sich bei keinem der fünf anderen Vergleichsprogramme in einem solchen Ausmaß zeigt.⁴⁹ Außerdem fallen die mit der Teilnahme verbundenen Kosten zwischen dem 12. und 13. Monat erheblich, das heißt unmittelbar nachdem die Durchschnittsdauer des Programms erreicht worden ist. Die KNB verbessert sich damit zwischen dem 12. und 13. Monat um mehr als die Hälfte. Diese Beobachtung muss mit den Merkmalen dieses FbW-Typs erklärt werden, da dieser in der Vor-Reformphase in der Regel mit einer Kombination mit anderen Maßnahmen wie etwa ABM einherging. Nach der Einführung der Reformen 2003 hat sich der Anteil der Teilnehmer, die an den kombinierten Arbeitsmarktprogrammen teilnehmen

49 Zu beachten ist bei diesem Vergleich, dass für Programmtyp 4 in den Übersichten K-3 bis K-5 die Achse der monatlichen Durchschnittskosten anders skaliert ist.

deutlich reduziert. Daraus resultiert auch ein Rückgang der durchschnittlichen Mediandauer um etwa die Hälfte. Somit ist eine Teilnahme an FbW-Typ 4 in der Nachreformphase aus Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten vergleichsweise effizienter geworden. Die KNB konvergiert in der Nachreformphase bereits ab dem 13. Monat mit einer darauf folgenden leicht besseren Performanz zu Gunsten der Teilnehmer. Für die Vorreformphase ist eine Konvergenz dagegen erst nach etwa drei Jahren zu beobachten.

Bei der Effizienzanalyse von FbW-Typ 5 (Einzelmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf) ist die vergleichsweise lange Programmdauer wesentlich für die KNB. Die durchschnittliche Median-Programmdauer betrug in der Vorreformphase fast zwei Jahre. Aufgrund dessen zeigt der Vergleich der KNB in der Vorreformphase zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern erst nach etwas mehr als drei Jahren eine Konvergenz. Die KNB für Nichtteilnehmer erreicht in der Vorreformphase bereits nach ca. 14 Monaten den positiven Bereich, wogegen die Teilnehmer erst nach etwa 28 Monaten den Bereich einer negativen KNB verlassen. Hier zeigt sich eindeutig der Einfluss eines vergleichsweise lang andauernden Lock-In-Effekts. Allerdings nähern sich die KNB in der Nachreformphase bereits nach 18 Monaten vergleichsweise stark an.

Auch bei FbW-Typ 6 (Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in anerkanntem Beruf) besitzt die relative lange Maßnahmedauer einen ungünstigen Einfluss auf die KNB. Selbst in der Nachreformphase liegt die Median-Dauer noch bei knapp einem Jahr. In der Vorreformphase war diese nahezu doppelt so hoch. Der Verlauf der KNB von Teilnehmern und Nichtteilnehmern entwickelt sich in der Vorreformphase bis zum 21. Monat praktisch parallel. Bis zu diesem Zeitpunkt verursacht die Teilnahme mehr als doppelt so hohe Kosten wie die Nichtteilnahme. Erst nach etwa 3 Jahren erreichen dann sowohl Teilnehmer als auch Nichtteilnehmer den positiven Bereich der KNB. Seit der Einführung der Reform 2003 sind die Teilnahmekosten erheblich reduziert worden. Die Kosten der Nichtteilnahme sind jedoch praktisch unverändert geblieben. Daher ist die Effizienzverbesserung vermutlich nur auf einen mit der Reform verbundenen Qualitätseffekt zurückzuführen.

Werden KNB für Frauen und Männer für die jeweiligen sechs Programmtypen verglichen (Übersichten K-2 und K-3 in Anhang K), so zeigen sich bis auf wenige Ausnahmen kaum Unterschiede. Lediglich in der Nachreformphase sind etwas ausgeprägtere Abstände zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern bei den KNB von Frauen in den FbW-Typen 1 bis 3 zu verzeichnen. Die KNB unterscheidet sich bei FbW-Teilnahme zwischen Frauen und Männern in diesen drei Programmtypen nur unwesentlich. Die Differenz zu Männern wird durch eine weniger negativ ausgeprägte KNB bei Nichtteilnahme verursacht. Zudem wird in den Programmtypen 1 und 3 bei Frauen im Vergleich zu Männern innerhalb der beobachteten 18-monatigen

Nachreformphase keine bessere Performanz in der KNB auf Seiten der Teilnehmer im Vergleich zu den Nichtteilnehmern erreicht.

Obwohl die bisher präsentierten Ergebnisse einen wertvollen Beitrag zur Diskussion darstellen, ob die Reformen der FbW in Deutschland zu Effizienzsteigerungen geführt haben oder nicht, ist auf Grundlage der Übersichten K-1 bis K-3 die tatsächliche Gesamteffizienz schwer zu quantifizieren. Daher sind die Ergebnisse zusätzlich noch einmal in komprimierter Form für alle sechs Programmtypen in Übersicht 6.6-1 zusammengefasst. Dazu werden die Kosten und Nutzen für die Vor- und Nachreformphase für die ersten 18 Monate nach (fiktivem) Programmeintritt aufsummiert. Anschließend werden die Durchschnittskosten der Teilnehmer und Nichtteilnehmer für diesen Zeitraum zueinander in Beziehung gesetzt, um eine einzige Kennzahl für das Ausmaß von Effizienzsteigerungen zu zeigen. Die Übersicht dient vor allem dem Vergleich der Vor- und Nachreformphase. Zu beachten ist, dass sich die Effizienz aller betrachteten Maßnahmetypen durch eine Verlängerung des Beobachtungszeitraums verbessert. Mit einer längeren Beobachtungsphase schwächt sich auch die Bedeutung des Lock-In-Effekts ab, der in der 18-Monatsbetrachtung noch stark dominiert.

Es zeigt sich, dass sich die Effizienz in allen sechs Programmtypen nach Einführung der Reform 2003 deutlich verbessert hat. Die größten Steigerungen werden für den FbW-Typ 4 (sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss) und für den FbW-Typ 5 (Einzelmaßnahmen mit Abschluss in anerkanntem Beruf) beobachtet, während sich die Effizienz von Typ 3 (Übungseinrichtung) vergleichsweise mäßig verbessert hat.

Übersicht 6.6-1 spiegelt aber auch wider, welcher Typ der Förderung der beruflichen Weiterbildung das größte Potential für Effizienzsteigerungen hatte. Da die Typen 4 und 5 in der Vorreformphase das schlechteste Verhältnis von Durchschnittskosten zu Durchschnittsnutzen je Teilnehmer und Nichtteilnehmer verzeichneten, zeigen diese FbW-Typen nach Einführung der Reform auch die größten relativen Effizienzsteigerungen. Andererseits waren Typ 2 und 3 schon in der Vorreformphase relativ effizient. Aufgrund dieser Ausgangslage dürften weitere Steigerungen auch schwieriger zu erreichen sein.

Übersicht 6.6-1 Kosten-Nutzen-Analyse für die ersten 18 Monate seit (fiktivem) Programmeintritt

Gesamt

FbW-Programmtyp	Kosten-Nutzen Relation TN vs. NTN		Reformeffekt
	vor Reform	nach Reform	
1 Berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung	1.65	1.22	26.08%
2 Berufspraktische Weiterbildung	1.53	1.11	27.34%
3 Übungseinrichtung	1.43	1.20	16.00%
4 Sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss	3.79	1.96	48.35%
5 Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf	3.63	2.17	40.35%
6 Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf	3.25	2.20	32.31%

Männer

FbW-Programmtyp	Kosten-Nutzen Relation TN vs. NTN		Reformeffekt
	vor Reform	nach Reform	
1 Berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung	1.44	0.99	31.01%
2 Berufspraktische Weiterbildung	1.40	1.08	22.55%
3 Übungseinrichtung	1.40	0.84	40.36%
4 Sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss	3.43	1.87	45.51%
5 Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf	3.57	1.62	54.66%
6 Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf	3.31	1.89	42.76%

Frauen

FbW-Programmtyp	Kosten-Nutzen Relation TN vs. NTN		Reformeffekt
	vor Reform	nach Reform	
1 Berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung	1.95	1.69	13.26%
2 Berufspraktische Weiterbildung	1.72	1.16	32.68%
3 Übungseinrichtung	1.46	2.14	-46.82%
4 Sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss	4.38	2.12	51.52%
5 Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf	3.73	4.14	-10.95%
6 Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf	3.18	2.99	5.91%

Quelle: Verwaltungsdaten der BA, eigene Berechnungen

7 Die Reform der Transferleistungen

Zu den Transferleistungen gehören Transfermaßnahmen (§216a SGB III) und Transferkurzarbeitergeld (§216b SGB III). Transferleistungen verfolgen das Ziel, Arbeitnehmern, die von betrieblichen Umstrukturierungsmaßnahmen betroffen sind, den Transfer in neue Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern und so Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Transferleistungen sind umfassendere Maßnahmen als FbW, weil sie beispielsweise auch Vermittlungsaktivitäten einschließen. Qualifizierung ist hierunter nur eine – wenn auch wichtige – Möglichkeit, den Transfer zu bewerkstelligen. Transferleistungen unterscheiden sich von den FbW auch hinsichtlich ihrer Zugangsregeln. Es sind weniger individuelle Eigenschaften für die Zuweisung entscheidend als vielmehr betriebsorganisatorische Entscheidungen.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen und des Transferkurzarbeitergeldes (Transfer-Kug) sind mit dem 3. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-III vom 23.12.2003) neu gestaltet worden. Die Zuschüsse zu Transfermaßnahmen (§ 216a SGB III) ersetzen die ehemaligen Sozialplanmaßnahmen (§§ 254-259 SGB III a.F.). Das Transfer-Kug (§ 216b SGB III) substituiert das alte Struktur-Kurzarbeitergeld (Struktur-Kug, § 175 SGB III a.F.). Beide Regelungen traten zum 01.01.2004 in Kraft.

7.1 Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen

Trotz des Wechsels von Sozialplanmaßnahmen zu Transfermaßnahmen sind Anlass, Ziel, Antragstellung und Kofinanzierung unverändert geblieben. Unterschiedlich ausgelegt sind im Vergleich der alten zur neuen Maßnahme jedoch die vertragliche Grundlage, die Vertragspartner, die Anforderungen an den Maßnahmenträger, die Zuschusshöhe, der Charakter des Anspruchs und die Zuständigkeit innerhalb der BA. Sowohl bei ehemaligen Sozialplanmaßnahmen als auch bei neuen Transfermaßnahmen ist der Anlass die drohende Arbeitslosigkeit aufgrund von Betriebsänderungen. Das Ziel ist der Transfer aus Arbeit in Arbeit durch Finanzierung von Eingliederungsmaßnahmen anstatt oder in Ergänzung zu Abfindungen. Antragsteller können nach wie vor nur Arbeitgeber und/oder Betriebsrat sein. Desgleichen ist bei der Kofinanzierung der Arbeitgeber in einem angemessenen Umfang zu beteiligen. Die wesentlichen Änderungen sind in Übersicht 7.1-1 zusammengefasst.

Übersicht 7.1-1 Übergang von Sozialplan- zu Transfermaßnahmen

	Sozialplanmaßnahme	Transfermaßnahme
vertragliche Grundlage	Betriebsvereinbarung in Form eines Sozialplans	Einzelvertrag, Betriebsvereinbarung, Tarifvertrag
Vertragsparteien	Arbeitgeber-Betriebsrat	Arbeitgeber-Arbeitnehmer Arbeitgeber-Betriebsrat Tarifvertragsparteien
Maßnahmenträger	alte Arbeitgeber oder Dritte	nur Dritte (z.B. Transfergesellschaft)
Qualitätssicherung	nicht vorgesehen	gesetzlich vorgeschrieben
Zuschusshöhe	max. 9.000 € pro Arbeitnehmer	50% der Maßnahmenkosten, max. 2.500 € pro Arbeitnehmer
Rechtsanspruch	Kann-Leistung	Muss-Leistung
Zuständigkeit	Landesarbeitsamt	Arbeitsagentur

Die Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen ist unabhängig von der Betriebsgröße, so dass auch kleine und mittlere Betriebe gefördert werden können. Förderfähig sind alle Maßnahmen, die die Eingliederungsaussichten der betroffenen Arbeitnehmer verbessern. Dazu zählen u.a. Trainingsmaßnahmen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit, der Arbeitsmarktchancen und des Qualifikationsbedarfs, Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung oder Maßnahmen zur Förderung einer Existenzgründung. Die Beteiligung des ehemaligen Arbeitgebers an der Finanzierung der Eingliederungsmaßnahmen beläuft sich auf 50% der Maßnahmenkosten. Förderausschlüsse treten auf, wenn die Maßnahme den Arbeitnehmer auf eine Anschlussbeschäftigung beim ehemaligen Arbeitgeber vorbereitet oder wenn die Kofinanzierung durch den Arbeitgeber nicht abgesichert ist, etwa durch die Verweigerung einer Bankbürgschaft. Darüber hinaus ist eine Kombination von Transfermaßnahmen und anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgeschlossen. Das gilt insbesondere für die Kombination mit dem Transfer-Kug. Nur vor oder nach einer Förderung mit Transfer-Kug ist ein Zuschuss für Transfermaßnahmen möglich. Die Zuständigkeit für Zuschüsse für Transfermaßnahmen liegt bei der AA, in deren Bezirk der (ehemalige) Arbeitsgeber ansässig ist (§ 327 Abs. 3 Satz 3 SGB III).

7.2 Übergang vom Strukturkurzarbeitergeld zum Transferkurzarbeitergeld

Seit dem 01. Januar 2004 löst das neue Transferkurzarbeitergeld (§ 216b SGB III) das vormalige Strukturkurzarbeitergeld (§ 175 SGB III) ab. Beide Maßnahmen stellen bzw. stellten auf das Hauptziel der Vermeidung von Entlassungen und der Verhinderung von Arbeitslosigkeit ab. Das alte Struktur-Kug wurde einschließlich einer einmaligen Verlängerungsmöglichkeit bis zu 24 Monate gezahlt, das neue Transfer-Kug

nur noch bis zu 12 Monate (siehe Übersicht 7.2-1). Die Einschränkung der Leistungsdauer dient der Vermeidung der bisher weit verbreiteten Nutzung des Struktur-Kug als Vorruhestandsregelung.

Übersicht 7.2-1 Unterschiede zwischen Struktur- und Transferkurzarbeitergeld

	Strukturkurzarbeitergeld	Transferkurzarbeitergeld
Ziel	Vermeidung von Entlassungen, Verhinderung von Arbeitslosigkeit	
Bedingungen	Mindestumfang des Arbeitsausfalls	kein Mindestumfang des Arbeitsausfalls, vorangehendes Profiling, Vorrang von Vermittlungsvorschlägen und Berichtspflicht von Eingliederungserfolgen durch Transfergesellschaft
Qualifizierung	nach Karenzzeit von 6 Monaten	sofort
Leistungsdauer	bis zu 24 Monate	max. 12 Monate

Qualifizierungsmaßnahmen oder andere Maßnahmen zur Arbeitsmarkteingliederung konnten während des Bezugs von Struktur-Kug in einer betriebseigenständigen Einheit (BeE) erst nach einer Karenzzeit von 6 Monaten einsetzen (§ 177 Abs. 1 S. 4 SGB III a.F.). Die Aufnahme in eine entsprechende Maßnahme war gleichzeitig die Voraussetzung für die weitere Zahlung des Kurzarbeitergeldes in einer BeE über die Wartezeit von 6 Monaten hinaus. Die Bestimmungen zum Transfer-Kug sehen dagegen explizit den sofortigen Beginn einer geeigneten Qualifizierungs- oder Eingliederungsmaßnahme vor (§ 216b Abs. 6 S. 2 SGB III). Insofern betont die Neuregelung einen aktivierenden Ansatz.

Wie beim vormaligen Struktur-Kug müssen die durch das Transfer-Kug geförderten Beschäftigten in eine BeE des ehemaligen Arbeitgebers oder eine Transfergesellschaft überführt werden und in der Transfergesellschaft versicherungspflichtig beschäftigt werden. Einem Transfer ist seit dem 01.01.2004 jedoch ein entsprechendes Profiling der betroffenen Arbeitnehmer durch die BA vorzuschalten. Während des Bezuges des Transfer-Kug muss die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen durch die BeE Vorrang vor einer weiteren Beschäftigung in der BeE haben. Zudem können dem Arbeitnehmer sofort Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten unterbreitet werden, beispielsweise durch eine Probebeschäftigung von bis zu 6 Monaten bei einem anderen Arbeitgeber oder durch eine Vorbereitung auf eine Existenzgründung.

Die BeE haben gegenüber der AA eine halbjährliche Berichtspflicht über die aktuelle Struktur, Anzahl und Alter der Bezieher von Transfer-Kug und die Erfolge bei der Eingliederung der Transfer-Kug-Bezieher (§ 216b Abs. 9 SGB III).

8 Deskriptive Analyse zur Entwicklung von Transferleistungen

Im Folgenden werden die wenigen Informationen dargestellt, die auf aggregierter Ebene über die Transferleistungen verfügbar sind. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um offiziell verfügbare Informationen von der Bundesagentur für Arbeit, ergänzt um einige interne Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit, die eher unregelmäßig erfasst werden. Letztere gehen nicht über das hinaus, was schon im Bericht 2005 präsentiert wurde, weil es seitdem keine weiteren Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit gegeben hat.⁵⁰ So reichen einige der hier präsentierten Statistiken nur bis zum Jahresende 2004.⁵¹

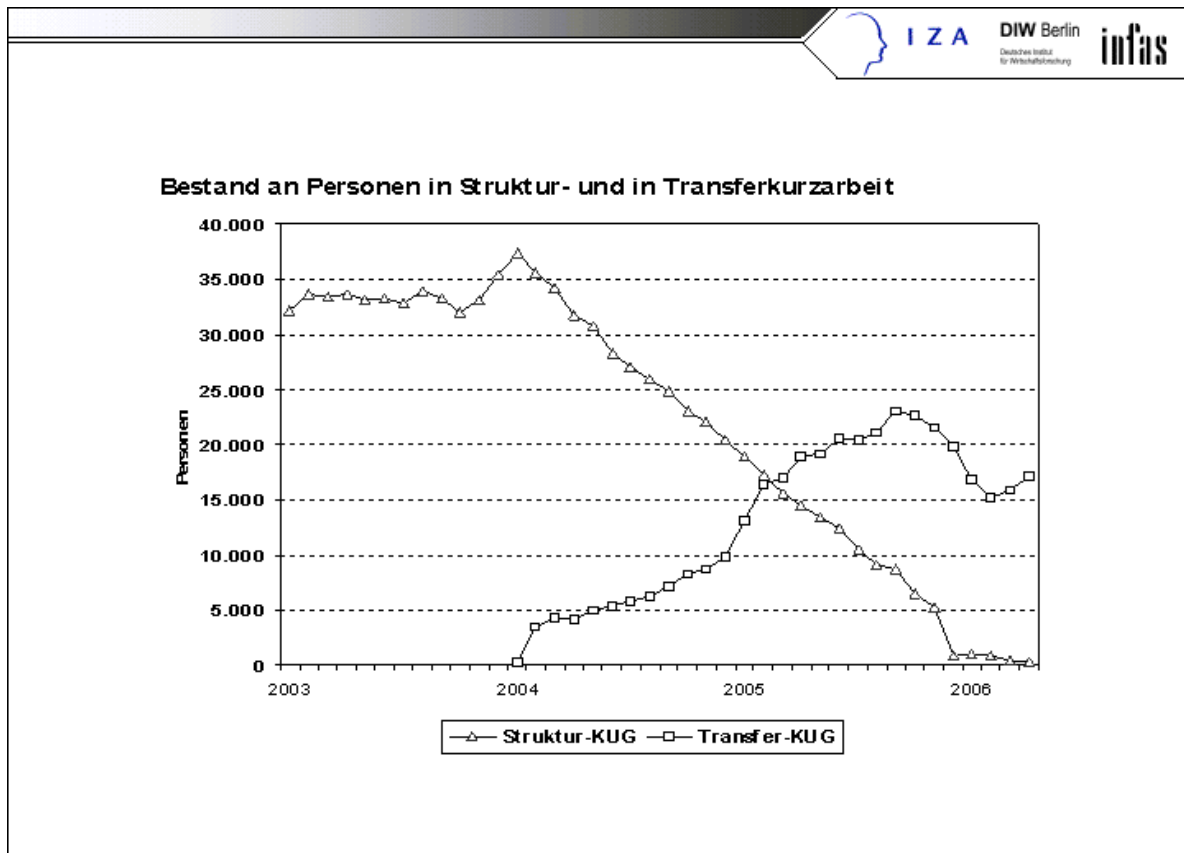
Wie nicht anders zu erwarten, ist nach der Einführung des Transferkurzarbeitergeldes die Zahl der dadurch Geförderten gestiegen, da zugleich die frühere Förderung – das Strukturkurzarbeitergeld – auslief (siehe Übersicht 8-1). Seit Jahresanfang 2004 konnten mit Hilfe von Strukturkurzarbeitergeld nur noch zuvor bereits bewilligte Fälle gefördert werden. Inzwischen wird es kaum noch in Anspruch genommen. Beim Transferkurzarbeitergeld stieg die Zahl der Geförderten bis zum Herbst 2005. Danach ging sie aber zurück, seit Februar zieht sie wieder etwas an. Entsprechendes gilt für die Zahl der Betriebe mit Transferkurzarbeitern.

Alles in allem ist die Zahl der durch Transferkurzarbeitergeld Geförderten aber weit geringer als es die Zahl derjenigen war, die ehemals vor der Reform Strukturkurzarbeitergeld bezogen hat. Die Zahl der Geförderten, die an der Maßnahme partizipieren, war im April 2006 (dem Datum, für das zum Berichtszeitpunkt die zeitnächsten Informationen vorliegen) nur halb so groß wie die Zahl der Bezieher von Strukturkurzarbeitergeld vor der Reform. Dabei sind zwei Dinge in Rechnung zu stellen. Zum einen scheint es so zu sein, dass mit der Ankündigung der Abschaffung des Strukturarbeitergeldes die Unternehmen kurz vor dem Auslaufen der Regelung dieses Instrument vermehrt genutzt hatten. Zum anderen hängt die Inanspruchnahme des Struktur- wie des Transferkurzarbeitergeldes wohl auch in erheblichem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab, und in dieser Hinsicht ist zuletzt eine Besserung eingetreten.

50 Sie wären nach telefonischer Rücksprache erst nach Abgabe dieses Berichtes möglich.

51 Keine Verwendung gefunden haben die im Rahmen des Projekts erfolgten Datenlieferungen der Bundesagentur für Arbeit, weil bei den ohnehin nur spärlichen Informationen nicht zwischen dem Transferkurzarbeitergeld und dessen Vorläufer – dem Strukturkurzarbeitergeld getrennt wurde. Die deskriptive Analyse für diesen Untersuchungsteil muss also sehr lückenhaft bleiben.

Übersicht 8-1 Bestand an Personen in Struktur- und in Transferkurzarbeit



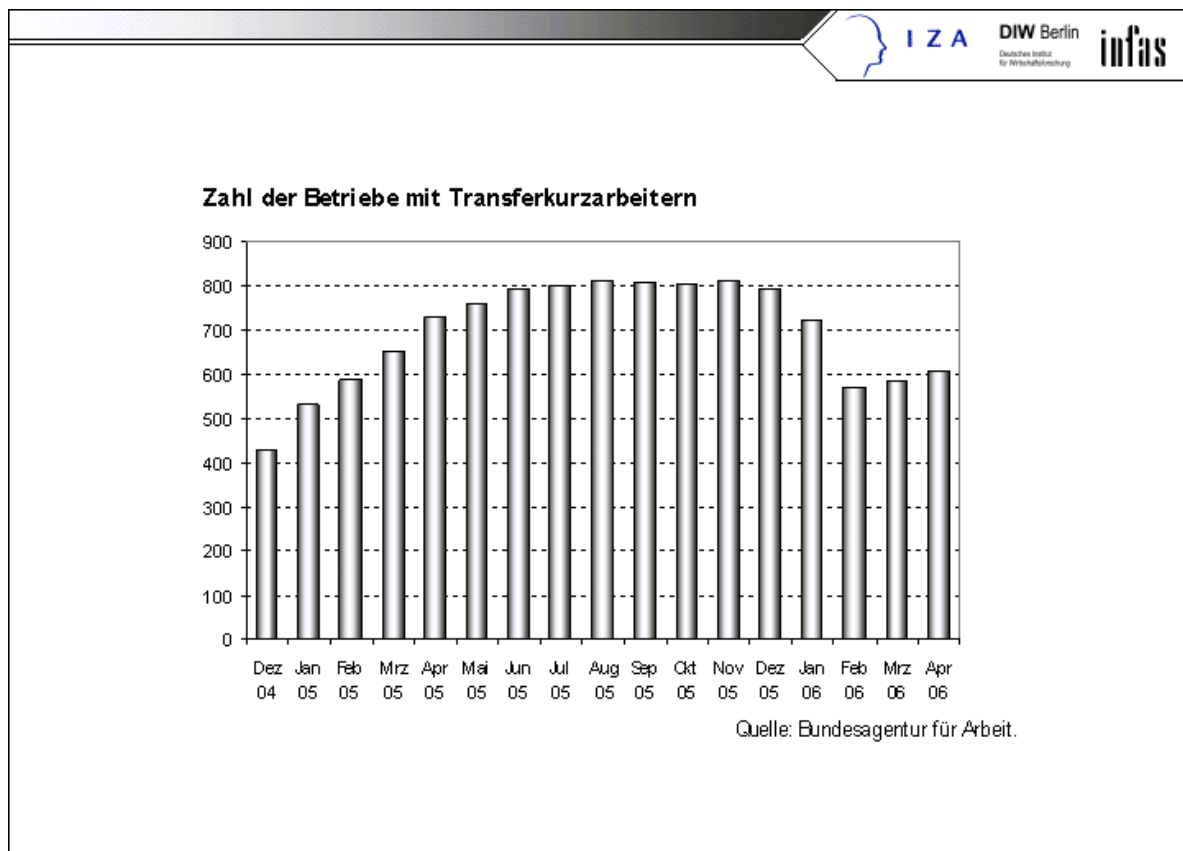
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Des Weiteren gibt es von den Arbeitsagenturen aktuelle Angaben über Transferkurzarbeit nach einzelnen Wirtschaftszweigen und Regionaldirektionen. Bei diesen Unterscheidungsmerkmalen zeigen sich deutliche Unterschiede in der Verteilung der Transferkurzarbeit:

- Die Maßnahme wird vor allem vom verarbeitenden Gewerbe in Anspruch genommen – auf diesen Wirtschaftsbereich entfielen im letzten Jahr wie in den ersten Monaten dieses Jahres knapp die Hälfte der Transferkurzarbeiter. Gemessen an seiner Beschäftigtenzahl stellte am Beginn dieses Jahres auch der Bergbau (hierbei handelt es sich um den Kohlebergbau) einen recht großen Teil. Erstaunlich viele Transferkurzarbeiter finden sich nach den Daten der Bundesagentur für Arbeit im Sektor „Erziehung und Unterricht“; wahrscheinlich wurden einige Transferbetriebe diesem Sektor statistisch zugeordnet.




- In regionaler Hinsicht konzentrierten sich die Transferkurzarbeiterzahlen 2005 (Jahresdurchschnitt) stark auf Westdeutschland und hier vor allem auf Nordrhein-Westfalen (27%), gefolgt von den beiden Bundesländern Hessen (17%) und Baden-Württemberg (13%). Weil auf Nordrhein-Westfalen ein erheblicher Teil der Erwerbstätigen des verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus in Deutschland entfällt, ist das nicht verwunderlich. Viel weiter über dem Durchschnitt – gemessen am Beschäftigtenbesatz – lag er in Hessen.

Übersicht 8-2 Zahl der Betriebe mit Transferkurzarbeitern



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

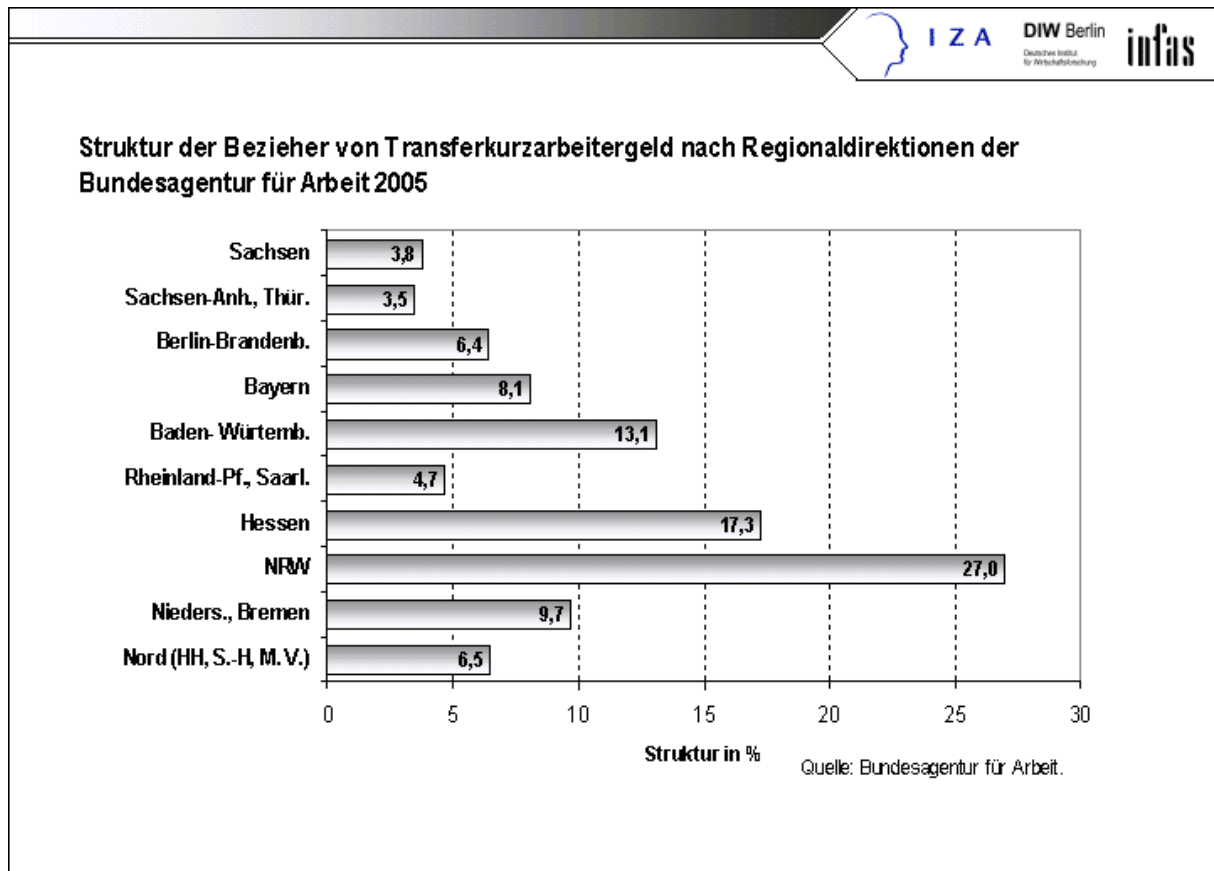
Übersicht 8-3 Struktur des Teilnehmerbestandes von Transferkurzarbeitergeld

<div>    </div>				
Struktur des Teilnehmerbestandes von Transferkurzarbeitergeld nach Wirtschaftszweigen ihrer betrieblichen Einheiten				
	1. Hj. 2005	2. Hj. 2005	Jan. - April 2006	Nachrichtlich: Stv-Beschäftigte am 30.09.2005
Land- und Forstwirtschaft	0,1	0,0	0,0	0,7
Bergbau	0,0	5,5	13,6	0,1
Verarbeitendes Gewerbe	46,5	49,7	48,1	14,8
Energie, Wasser	0,0	0,5	0,1	0,5
Baugewerbe	6,6	7,3	1,9	1,6
Handel	6,2	8,4	7,7	16,9
Gastgewerbe	0,1	0,0	0,0	3,6
Verkehr, Nachrichtenübermittl.	0,7	1,0	0,5	3,5
Finanzierung	0,3	0,4	0,6	4,8
Wohnungswesen/Vermietung	1,5	2,2	1,9	1,2
Unternehmensdienstleister	17,8	14,6	19,5	11,4
Öffentl. Verw., Verteidigg., Sozialvers.	0,3	0,2	0,3	8,4
Erziehung und Unterricht	17,1	8,2	4,0	5,4
Gesundh., Veterinär- u. Sozialwesen	0,9	0,4	0,6	21,0
Sonstige öffentliche und private Dienste	1,9	1,5	1,1	6,1
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Quelle: Bundesagentur für Arbeit.				

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

- Auf die neuen Bundesländer entfällt knapp ein Sechstel der Personen in Transferkurzarbeit. Das entspricht zwar in etwa ihrem Bevölkerungsanteil in Deutschland, ist aber mehr als der Anteil an der Beschäftigung – insbesondere in der privaten Wirtschaft. Dabei ist zudem in Rechnung zu stellen, dass das verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland eher unterrepräsentiert ist.

Übersicht 8-4 Struktur der Bezieher von Transferkurzarbeitergeld



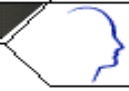
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

- Weil die Laufzeit von Transferkurzarbeitergeld nur ein Jahr beträgt, können sich die Strukturen aber rasch dadurch ändern, dass einige Betriebe aus der Förderung hinausfallen, andere aufgenommen werden. Das ist etwa beim Kohlebergbau der Fall, der erst seit 2005 in größerem Maße gefördert wurde. Auch die regionale Verteilung der Kurzarbeiter kann sich stark ändern. So kamen im April 2006 knapp 40% aller Transferkurzarbeiter aus Nordrhein-Westfalen, im Falle Hessen waren es nur noch 6%. Deutlich ist das auch im Falle von Berlin-Brandenburg. Entfielen auf die Region Ende 2004 nur etwas mehr als 3% der Teilnehmer an Transferkurzarbeit, so waren es im April 2006 9%.

Die Ergebnisse der im April/Mai 2005 von Infas durchgeführten standardisierten Agenturbefragung zeigen ein ähnliches Bild.⁵² Auch danach gibt es eine starke Konzentration auf das produzierende Gewerbe (das sich bekanntermaßen zum allergrößten Teil aus dem verarbeitenden Gewerbe zusammensetzt) und auf die Länder Nordrhein-Westfalen und Hessen. Bei einer tieferen regionalen Gliederung fällt zudem auf, dass sich in den alten Bundesländern neben denjenigen Regionen, die sich bereits seit Jahrzehnten mit altindustriellen Strukturproblemen auseinandersetzen müssen, und deshalb durch hohe Arbeitslosigkeit und geringe wirtschaftliche Dynamik gekennzeichnet sind, auch in solchen Gebieten ein recht hoher Anteil an Transferkurzarbeit findet, die hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung vergleichsweise gut dastehen. Letzteres gilt weiterhin. Beispielsweise gab es im April 2006 recht viele Transferkurzarbeiter in altindustriellen Gebieten wie Bochum oder Bergisch-Gladbach. Andererseits finden sich auch einige Hundert in vergleichsweise gut dastehenden Regionen wie Nürnberg, Stuttgart, München oder Wiesbaden.

52 Zur Durchführung der Agenturbefragung vgl. Anhang B, Abschnitt B-2.

Übersicht 8-5 Förderung durch Transferkurzarbeitergeld 2004/2005

<div>  <div> IZA </div> <div> DIW Berlin <small>Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung</small> </div> <div> ifas </div> </div>										
Förderung durch Transferkurzarbeitergeld 2004/2005										
	Personen	Betriebe	davon: (Zeilen %)							
			Betriebsgröße			Wirtschaftsbereiche			Durchführung der Maßnahme	
			Beschäftigte			Prod. Gewerbe	Dienstleistung	Öffentl. Sektor (einschl. Bahn, Post, Telekom)	im geförderten Betrieb	bei Dritten, Transferagenturen
			unter 50	50 bis unter 100	200 und mehr					
	absolut	absolut	%	%	%	%	%	%	%	%
Gesamt	22754	634	21	38	41	66	31	3	18	82
davon:										
Regionaltyp										
I Gebiete mit überdurchschnittlich dominierendem Arbeitsplatzdefizit	1048	42	38	29	33	29	12	1	1	40
II Großstädtisch geprägte Bezirke in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit	7270	217	37	70	86	109	80	4	9	149
III Mittelstädtisch und ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittl. Arbeitslosigkeit	4687	124	25	56	43	99	23	2	41	81
IV Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	5320	168	34	58	76	104	54	10	23	116
V Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	4429	83	16	34	33	62	20	0	22	61
Regionalkonkretion										
RD Nord	2387	74	12	34	28	27	46	1	7	67
RD Berlin-Brandenburg	200	16	7	8	1	7	8	1	1	15
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	147	7	4	2	1	2	5	0	0	7
RD Sachsen	728	28	7	9	12	22	5	1	0	27
RD Niedersachsen/Bremen	2215	58	18	22	18	34	21	3	13	45
RD Nordrhein-Westfalen	6941	220	40	68	88	149	41	6	19	113
RD Hessen	3926	91	22	24	45	73	16	2	3	88
RD Rheinlandpfalz/Saarland	1191	22	3	11	8	15	7	0	7	15
RD Baden-Württemberg	2994	54	8	21	25	41	13	0	19	35
RD Bayern	2025	64	7	31	26	33	27	3	27	35
Quelle: ifas										

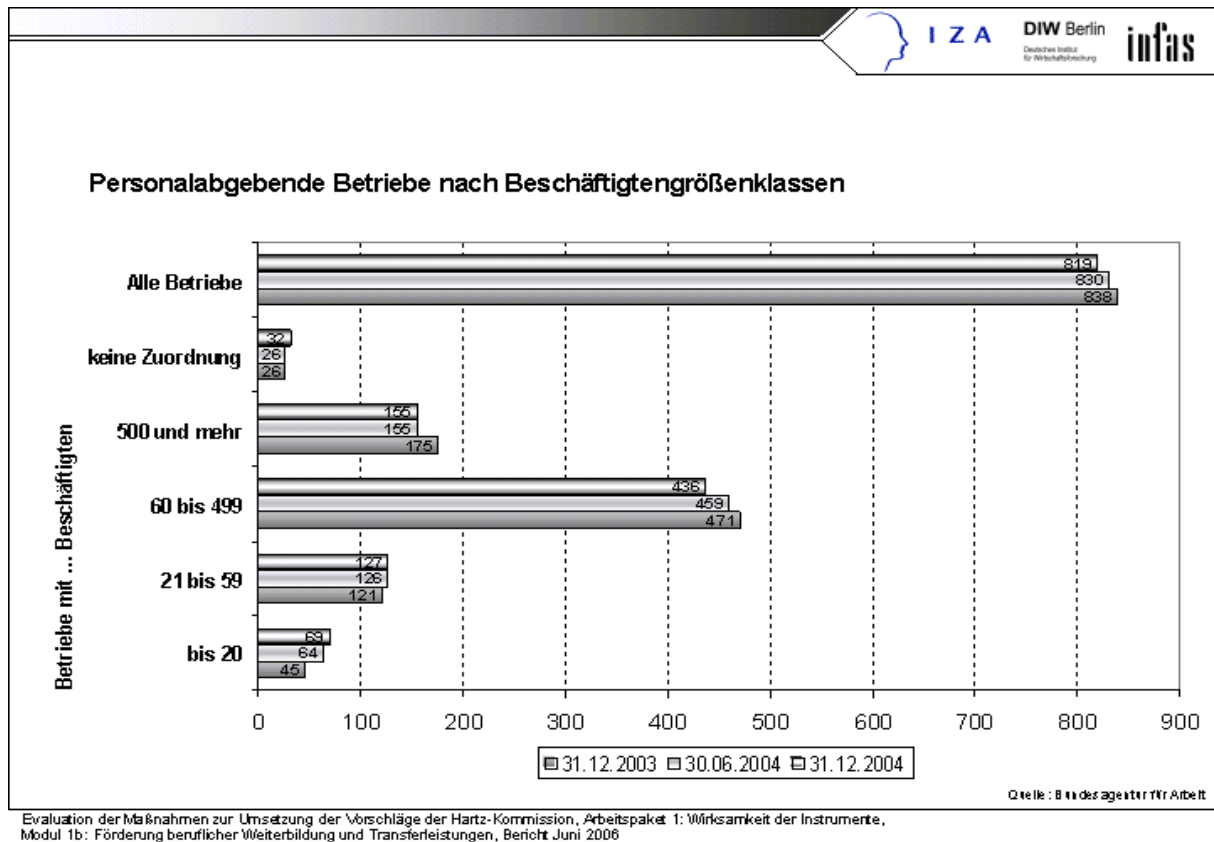
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Zudem zeigen die Ergebnisse der Agenturbefragung, dass größere Betriebe in relativ höherer Zahl auf Transferkurzarbeitergeld zurückgreifen. Dabei ist allerdings in Rechnung zu stellen, dass größere Betriebe – gemessen an ihrer Zahl – bei einer Klassifikation der Betriebe nach ihrer Größe nur auf geringe Prozentanteile kommen. Ganz anders sieht es dagegen bei einer Klassifikation der auf die Beschäftigtenzahl entfallenden Anteile aus. Mit Blick auf die Zahl der Teilnehmer dominieren große Betriebe eindeutig bei dieser Maßnahme.

Entsprechendes zeigen auch die von der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellten Daten über die nicht weiter differenzierte Beteiligung der Betriebe an Transfer- und Strukturkurzarbeitergeld, die über die Verteilung der Betriebe auf einzelne Betriebsgrößenklassen informiert. Solche Informationen liegen allerdings nur bis Ende 2004 vor. Vermutlich hat sich an der Betriebsgrößenklassenstruktur seitdem kaum etwas geändert. Das zeigt jedenfalls eine Berechnung der durchschnittlichen Betriebsgröße (Zahl der Transferkurzarbeiter in Relation zur Zahl der Betriebe): Sie ist seit Ende 2004 bis April 2006 weitgehend konstant geblieben. Besonders groß sind die dem Kohlebergbau zugehörigen Betriebe, bei denen es sich nur um einen oder zwei handelt⁵³; die Zahl der Kurzarbeiter betrug im April 2004 reichlich 2000.

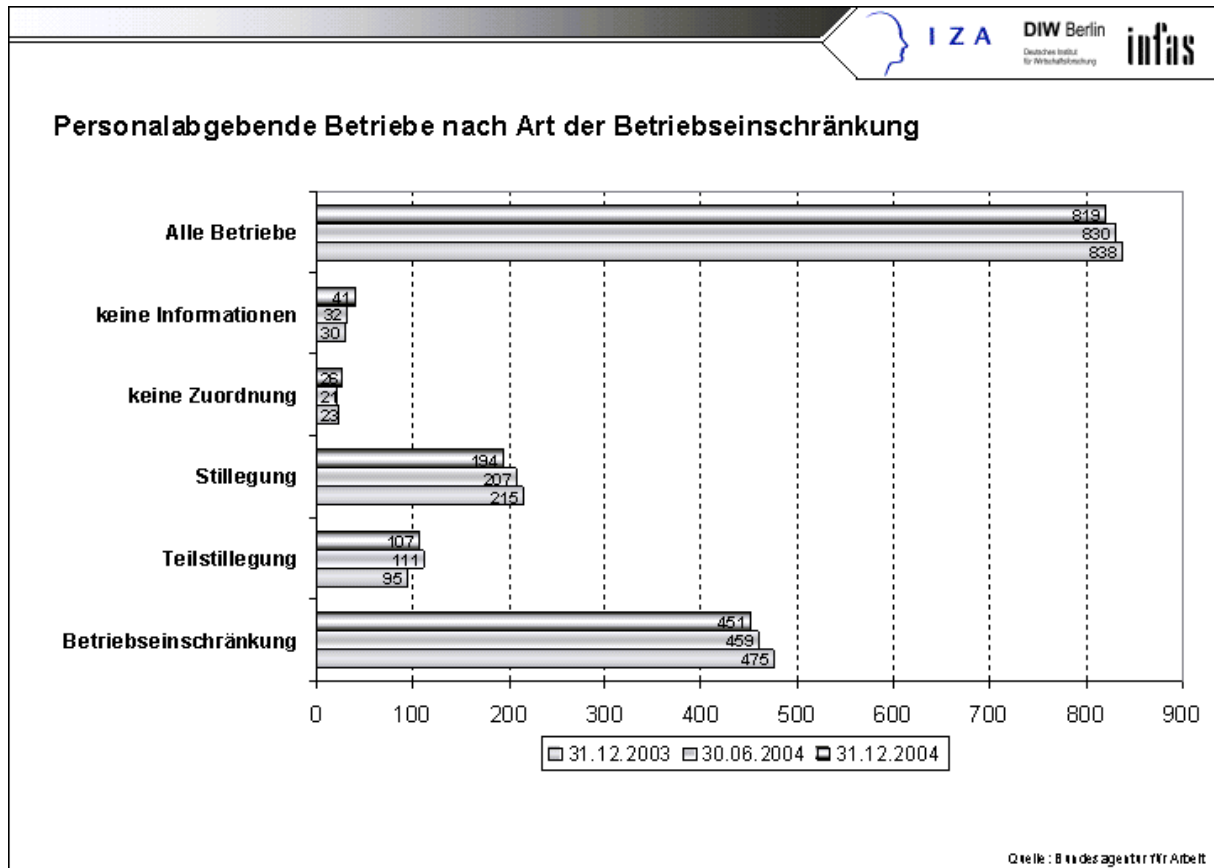
53 In der Statistik ist die Zahl der Betriebe aus Geheimhaltungsgründen nicht ausgewiesen; der Nachweis fehlt immer dann, wenn es sich um weniger als drei Betriebe handelt.

Übersicht 8-6 Personalabgebende Betriebe nach Beschäftigtengrößenklassen



Zu dem Befund, dass sich Transfer- sowie zuvor die Strukturkurzarbeit stark auf größere Betriebe konzentriert, passt, dass sie vor allem bei Betriebseinschränkungen zum Zuge kommt – also bei Maßnahmen, bei denen Produktionskapazitäten reduziert werden sollen, ohne dass gleich Betriebsteile oder der ganze Betrieb stillgelegt wird. Teilstilllegungen oder komplette Betriebsschließungen sind zwar nicht gerade selten ein Anlass, um auf Transferkurzarbeit zuzugreifen, doch ist das bei diesen Anlässen viel weniger der Fall als bei Betriebseinschränkungen.

Übersicht 8-7 Personalabgebende Betriebe nach Art der Betriebseinschränkung



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Die allermeisten Betriebe (betriebsorganisatorisch selbständige Einheiten) führten bzw. führen in letzter Zeit Weiterbildungsmaßnahmen für ihre Kurzarbeiter durch. Nur bei etwa einem Zehntel trifft das nicht zu. Allerdings werden solche Maßnahmen längst nicht für alle Kurzarbeiter angeboten. Im Durchschnitt nimmt nicht einmal die Hälfte der betroffenen Arbeitnehmer an einer Weiterbildungsmaßnahme teil. Jedenfalls galt das Ende 2004.

Übersicht 8-8




Zahl der BeE's mit Qualifizierungsmaßnahmen und die Zahl der Qualifizierungsmaßnahmen

Zahl der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten mit Qualifizierungsmaßnahmen und die Zahl der Qualifizierungsmaßnahmen			
	31.12.2003	30.06.2004	31.12.2004
Betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten insg.	838	830	1074
darunter: beE mit Qualifizierung	763	778	951
Zahl der Qualifizierungsmaßnahmen	15270	15212	13203
Nachrichtlich:			
Zahl der Kurzarbeiter	35439	32589	29400
Quelle: Bundesagentur für Arbeit.			

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Einige Angaben der Bundesagentur für Arbeit gibt es über die Struktur der Teilnehmer – wenn auch wiederum nur zusammengefasst für Transfer- und Strukturkurzarbeiter. Danach haben ältere Arbeitnehmer (ab 50 Jahren) an diesen Maßnahmen vergleichsweise häufig teilgenommen – bei Jüngeren (bis 25 Jahre) war das dagegen kaum der Fall. Allerdings hat der Anteil der Älteren seit Ende 2003 deutlich abgenommen, was daran liegen dürfte, dass mit der Einstellung der länger laufenden Förderung im Rahmen der Strukturkurzarbeit die Anreize zu einer damit verbundenen Frühverrentung reduziert wurden. Dafür ist der Anteil der Personen im Alter von 40 bis 50 Jahren an Kurzarbeitern aufgrund dauerhafter Betriebseinschränkung gestiegen. Der Anteil der Jüngeren an den durch diese Maßnahmen geförderten Kurzarbeitern hat sich indes nicht verändert.

Übersicht 8-9 Altersstruktur der Kurzarbeiter in den betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten

<div>    </div>			
Altersstruktur der Kurzarbeiter in den betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten			
	31.12.2003	30.06.2004	31.12.2004
Zahl der Kurzarbeiter			
bis 25 Jahre	1142	957	725
26 bis 40 Jahre	7554	6840	6241
41 bis 50 Jahre	9365	8760	7641
51 bis 60 Jahre	15998	14503	13326
über 60 Jahre	1380	1539	1467
Insgesamt	35439	32599	29400
Anteil an allen Kurzarbeitern in %			
bis 25 Jahre	3,2	2,9	3,3
26 bis 40 Jahre	21,3	21,0	22,2
41 bis 50 Jahre	26,4	26,9	32,7
51 bis 60 Jahre	45,1	44,5	37,6
über 60 Jahre	3,9	4,7	4,2
Insgesamt	100	100	100
<u>Quelle: Bundesagentur für Arbeit.</u>			

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006




Deutlich gestiegen ist – wiederum Transfer- und Strukturkurzarbeit zusammengefasst betrachtet – im Zeitraum von Ende 2002 bis Ende 2004 der Anteil der Frauen an den durch diese Maßnahmen Geförderten. Woran das liegt, lässt sich anhand der verfügbaren Informationen nicht klären. Eine Ursache könnte darin bestehen, dass der Handel, bei dem die Frauen einen großen Teil der Beschäftigten stellen, in diesem Zeitraum verstärkt auf diese Maßnahme gesetzt hat. Festzustellen ist aber, dass diese Art der Kurzarbeit trotz der stärkeren Partizipation der Frauen nach wie vor vor allem von Männern wahrgenommen wird – was ohne Zweifel damit zusammenhängt, dass das Gewicht der Maßnahme stark auf dem verarbeitenden Gewerbe liegt und hier vor allem Männer beschäftigt sind. Hinzugekommen ist inzwischen auch der Kohlebergbau – bei den Arbeitsplätzen ebenfalls ein Männerdomäne.

Darüber hinaus gibt es von den Arbeitsagenturen Angaben über die Ergebnisse von Vermittlungen von Struktur- oder Transferkurzarbeitern in den ersten Arbeitsmarkt.

Inwieweit sie zuverlässig sind – und vor allem inwieweit sie eine längerfristige Integration ins Erwerbsleben anzeigen – lässt sich nicht beurteilen. Jedenfalls sind die Zahlen über die Vermittlungen nicht gerade ermutigend – bezogen auf die Bestandsgrößen belaufen sie sich nur auf etwa ein Fünftel bis ein Drittel davon. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in den Daten auch die Bezieher von Strukturkurzarbeitergeld enthalten sind. Es ist ein offenes Geheimnis, dass diese lang laufende Maßnahme in erheblichem Maße nicht zur beruflichen Integration, sondern zur Frühverrentung genutzt wurde.

Bei den Vermittlungen hat der Anteil der Frauen zwar zugenommen, aber weniger stark als ihr Anteil im Bestand gewachsen ist. Die Vermittlung von Frauen ist demnach bis Ende 2004 schwieriger geworden.

Übersicht 8-10 Zahl der Kurzarbeiter in den BeE's sowie Zahl der Kurzarbeiter mit einer Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt

<div style="text-align: right;">    </div>			
Zahl der Kurzarbeiter in den betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten sowie Zahl der Kurzarbeiter mit einer Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt			
	31.12.2003	30.06.2004	31.12.2004
Bestand an Kurzarbeitern	35439	32599	29400
Anteil der Frauen in %	20,7	22,2	31,0
Auf dem 1. Arbeitsmarkt vermittelte Kurzarbeiter	5580,0	4809,0	6616,0
Anteil der Frauen	19,6	20,5	24,6
Quelle: Bundesagentur für Arbeit.			

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Als Fazit bleibt festzuhalten: Angesichts der unzureichenden Datenlage ist eine hinreichende Einschätzung über die Struktur der Teilnahme an den Transferlei-

stungen nicht möglich. Auf Basis des spärlichen Datenmaterials fallen einige Besonderheiten ins Auge. So wird diese Maßnahme vor allem von großen Unternehmen bzw. Betrieben in Anspruch genommen – und vor allem von solchen des verarbeitenden Gewerbes und inzwischen auch vom Bergbau. Weil die Maßnahme maximal nur 12 Monate in Anspruch genommen werden kann, und große Betriebe das Bild bestimmen, kann das Hinzukommen einiger Betriebe oder deren Ausscheiden zu erheblichen Veränderungen in der regionalen Verteilung der Inanspruchnahme der Förderung führen. Das kann sich auch die sektorale Verteilung auswirken - wie es beim Eintritt des Kohlebergbaus in die Förderung der Fall war.

Wenn Transferkurzarbeit in Anspruch genommen wird, steht das Ziel der Kapazitätsanpassung durch Produktionseinschränkung innerhalb von Betriebsstätten im Vordergrund. Stilllegungen oder Teilstilllegungen von Betrieben kommen weniger häufig vor. Jedenfalls galt das bis Ende 2004. Ob das immer noch der Fall ist, muss offen bleiben. Die Zahl der Transferkurzarbeiter ist seit dem Herbst des letzten Jahres der Tendenz nach rückläufig, was an der konjunkturellen Erholung liegen könnte. Die Teilnehmerzahlen an dieser Förderung sind längst nicht so hoch wie diejenigen von Strukturkurzarbeitergeld vor dessen Abschaffung.

9 *Neuausrichtung von Transferleistungen (Implementationsanalyse)*

9.1 Fragestellungen

Parallel zur quantitativen Wirkungsbetrachtung wurde auch zur Neuausrichtung von Transferleistungen (nach §§ 216a und 216b SGB III) eine Implementationsanalyse durchgeführt.

Als Ausgangspunkt dieser Untersuchung dienten die Ziele, die den Hartz-Vorschlägen und den entsprechenden Gesetzen zugrunde liegen. Forschungsleitend waren vor diesem Hintergrund vor allem die Fragen, die seitens des Auftraggebers in der Ausschreibung aufgeworfen wurden:

- Wie werden die Instrumente und Maßnahmen im Prozess der Reform umgesetzt?
- Wie erfolgt Qualitätssicherung bei Transfer?
- Welche Erfahrungen werden mit dem Profiling gemacht?
- Welche Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt werden mit Transferleistungen verbunden?

Als Datengrundlage dienten Leitfadeninterviews, Gruppendiskussionen sowie schriftliche und telefonische Befragungen, die sich bei den unterschiedlichen Zielgruppen⁵⁴ stets am Erfahrungshorizont der jeweiligen Akteure ausrichteten. Dabei kamen auch unterschiedliche Interessenspositionen zum Tragen, deren Einbezug gerade Teil der Implementationsanalyse ist.

Die folgenden Darlegungen - insbesondere zu betrieblichen Einschätzungen und zur Perspektive von Transfergesellschaften/BeE - haben aufgrund ihres „kleinen“ Ansatzes (mit wenigen qualitativen Interviews) einen deutlich explorativen Charakter. Allein auf das Meinungsbild der Agenturen für Arbeit bezogen, kann die Informationsbasis der Implementationsanalyse repräsentative Aussagen für sich beanspruchen. Für die qualitativen Experteninterviews in den Agenturen ist dabei hervorzuheben, dass nicht in allen zehn einbezogenen Agenturbezirken hinreichende Erfahrungen mit Transferleistungen vorlagen. Bei dieser Agenturauswahl konnten fünf in Westdeutschland befragte Institutionen mit entsprechenden Erfahrungen aufwarten, hier vornehmlich Agenturen aus West- bzw. aus Norddeutschland.

54 Vgl. dazu auch Anhang A: Methodenbericht der qualitativen Erhebungen

Aufgrund des festgelegten Zielgruppentableaus für die Implementationsanalyse ist der inhaltliche Schwerpunkt der folgenden Untersuchungen auf den Bereich der Umsetzungspraxis bei der Förderung nach § 216b SGB III (Transferkurzarbeitergeld) bezogen. In den qualitativen Experteninterviews wurden die überwiegenden Ausführungen zu diesem Gegenstandsbereich getroffen.

Die Darstellung der Befunde gliedert sich wie folgt:

- Kapitel 9.2 stellt grundlegende Einschätzungen der Agenturen für Arbeit zu Transferpolitik vor und zeigt Erfahrungen der Agenturen mit der Umsetzung von Transfermaßnahmen (nach § 216a). Dabei kommt auch die Perspektive von Teilnehmenden an Transfermaßnahmen zum Tragen.
- Kapitel 9.3 stellt zentrale Aspekte der Umsetzungspraxis bei TransferKuG (nach § 216b) vor. Dabei werden Perspektiven und Aussagen der Agenturen der Arbeit, von Vertretern aus Transfergesellschaften/BeE, von Betriebsräten und Arbeitgebervertretern aus abgebenden Betrieben sowie auch von TransferKuG-Leistungsbeziehern miteinander verglichen.

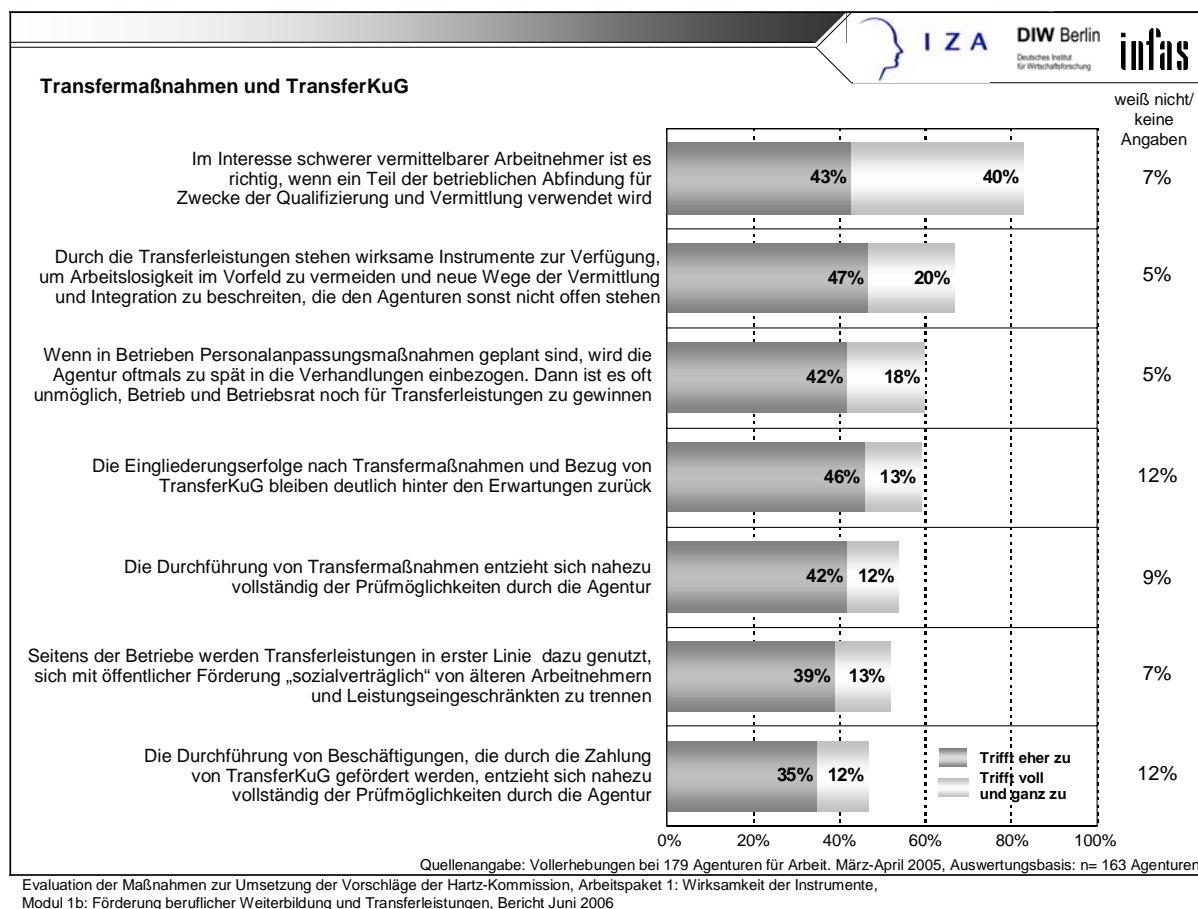
9.2 Probleme der Umsetzungspraxis aus Sicht der Agenturen

9.2.1 Generelle Einschätzungen zur Transferpolitik

Zunächst zeigen die Befunde der flächendeckenden standardisierten Agenturbefragung an, dass die Agenturen für Arbeit sowohl Transfermaßnahmen (nach § 216a) als auch das Instrument des Transferkurzarbeitergeldes (nach § 216b) prinzipiell als hilfreich ansehen. Gleichwohl macht man aber auch Schwierigkeiten in zentralen Umsetzungsfeldern der Transferpolitik aus.

Mit Blick auf eine soziale Abfederung beim Personalabbau sowie auf Verstärkungen einer präventiven Beschäftigungsförderung (mit dem Ziel einer stärkeren Initiative betrieblicher Beschäftigungspolitik) sieht die Arbeitsverwaltung Transferleistungen dabei sehr deutlich im Interesse schwer vermittelbarer Arbeitnehmer.

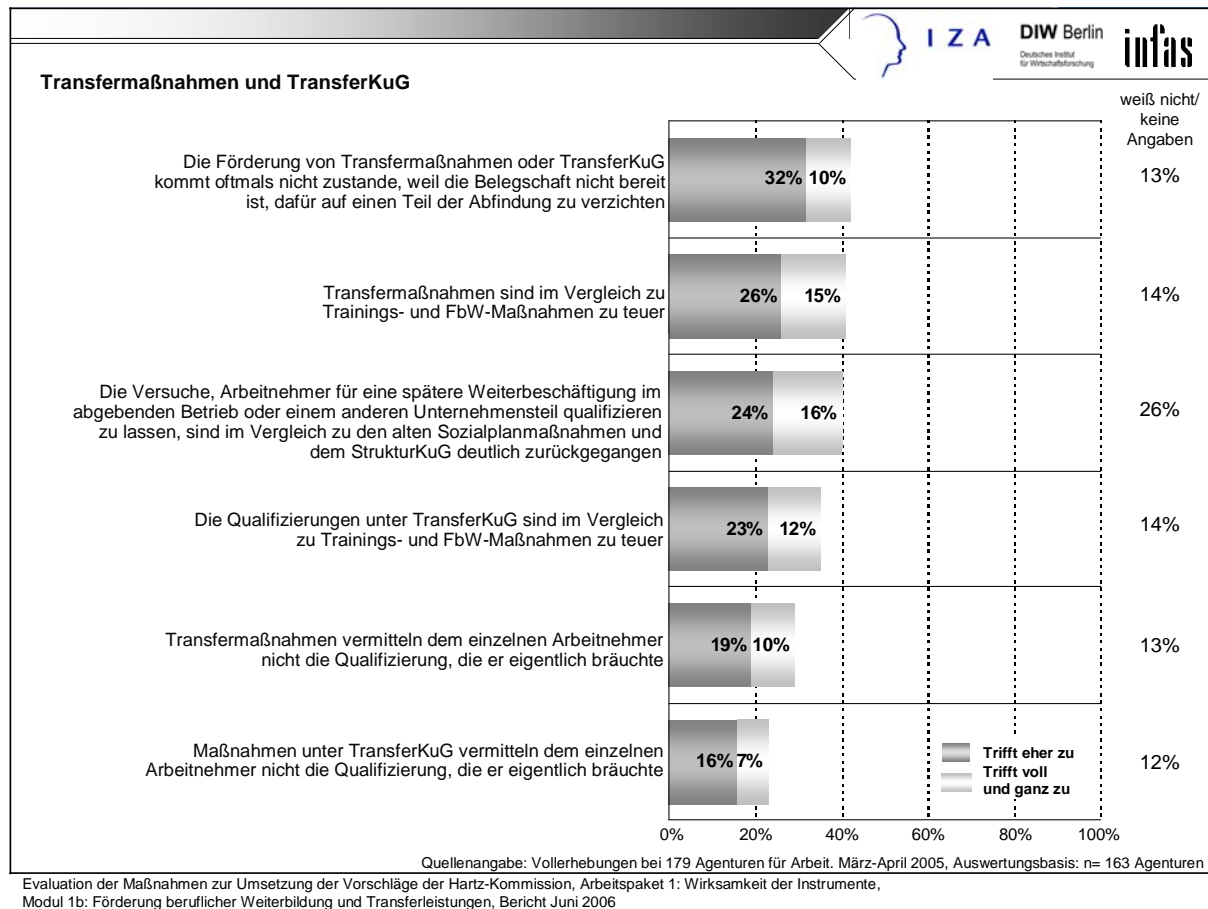
Übersicht 9.2-1 Prinzipielle Einschätzungen zu Transfermaßnahmen in Agenturen I



Die befragten Agenturen geben mit einer jeweils hoher Zustimmung (von 83 bzw. 67 Prozent) an, es sei richtig, einen Teil der betrieblichen Abfindungen für Zwecke der Qualifizierung und Vermittlung zu verwenden. Transferleistungen würden dabei als wirksame Instrumente zur Verfügung stehen, um Arbeitslosigkeit im Vorfeld zu vermeiden und neue Wege der Vermittlung zu beschreiten. Damit sind auch Wege gemeint, die den Agenturen nach eigenem Bekunden sonst nicht offen stehen.

Mehrheitlich sind die Agenturen nicht der Ansicht, dass Transfer- wie auch Qualifizierungsmaßnahmen (unter TransferKuG) zu teuer sind bzw. dass sie nicht die erforderlichen Qualifizierungen für Arbeitnehmer vermitteln.

Übersicht 9.2-2 Prinzipielle Einschätzungen zu Transfermaßnahmen in Agenturen II



Neben solch grundsätzlich positiven Einschätzungen legen die Agenturen indes auch kritische Einschätzungen zur Umsetzung bei der Transferpolitik vor.

Vorgestellt wurde zum einen, dass die Arbeitsverwaltung im Falle betrieblicher Personalanpassungsmaßnahmen häufig zu spät eingebunden werde (Angabe bei 60 Prozent). Auch seien die Eingliederungserfolge nach Transfermaßnahmen nicht immer hinreichend (Zustimmung bei 59 Prozent).

9.2.2 Einbindung der Agenturen bei Transfermaßnahmen (nach § 216a)

Nach der Reform stellt sich die Förderung der Teilnahme an einer Transfermaßnahme heute als eine Pflichtleistung der Arbeitsförderung dar. Nach vorheriger Beratung des Betriebs ist dessen Antrag zu bewilligen, wobei die Maßnahmen selbst durch einen Dritten durchgeführt werden. Die vorgesehenen Maßnahmen sollen dabei prüfbar der Eingliederung der Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt dienen. Förderausschlüsse treten im Prinzip auf, wenn die Maßnahme den Arbeitnehmer auf

eine Anschlussbeschäftigung beim ehemaligen Arbeitgeber vorbereitet oder wenn die Kofinanzierung durch den Arbeitgeber nicht abgesichert ist, etwa durch die Verweigerung einer Bankbürgschaft.

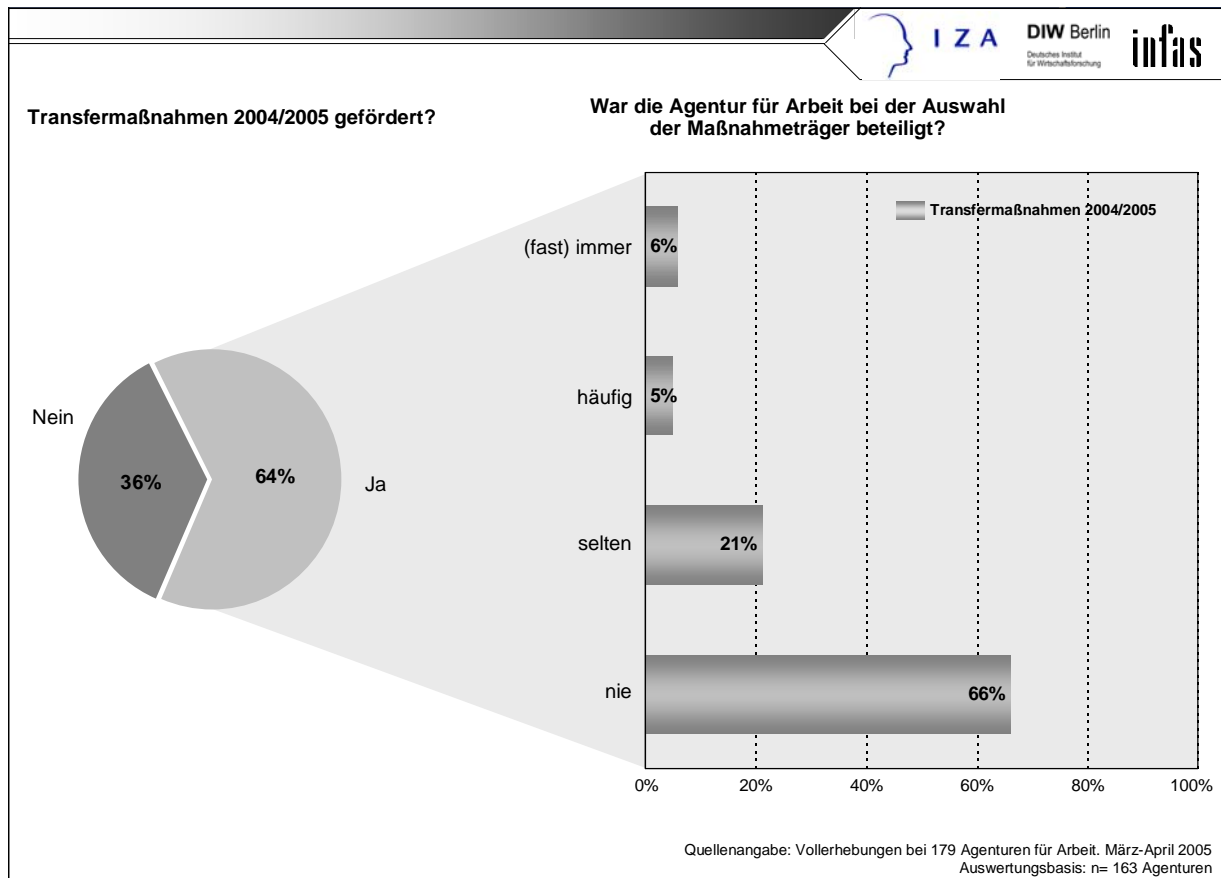
Vor diesem Hintergrund sind solche Aussagen der befragten Agenturen besonders gewichtig, die zeigen, dass es bei der Transferpolitik an Prüfmöglichkeiten der Arbeitsverwaltung mangelt. Mit Blick auf die Durchführung von Transfermaßnahmen nach § 216a sehen dieses Problem immerhin 54 Prozent der bundesweit befragten Agenturen (vgl. Übersicht 9.2-1).

In den qualitativen Experteninterviews mit Geschäftsführern von Agenturbezirken mit Erfahrungen in Transferpolitik stellte man dar, dass vor dem Hintergrund der 50prozentigen Kostenübernahme in konkreten Fällen⁵⁵ das Matching von Maßnahmen und zu fördernden Person individuell geprüft werde und dass man auch bei der Maßnahmeentscheidung mitwirken wolle. Die Maßnahmen, die dann von einem Dritten durchgeführt werden, sollten auch auf ihre arbeitsmarktliche Relevanz geprüft werden, wobei Agenturen dabei prinzipiell über die Möglichkeit verfügen, Maßnahmen auch abzulehnen.

Die Befunde der flächendeckenden Befragung zeigen indes, dass von den Agenturen, die in 2004 und 2005 Transfermaßnahmen gefördert haben, ein weit überwiegender Teil selten oder nie an der Auswahl der Maßnahmeträger beteiligt gewesen ist. Lediglich 11 Prozent der Agenturen gaben an, dass sie „immer“ oder „häufig“ in die entsprechenden Auswahlabläufe eingebunden waren.

55 Zu fördernde Personen sind bei der Agentur arbeitssuchend gemeldet und den Agenturen nach dem §173 SGB III (Anzeige des Arbeitsausfalls) bekannt.

Übersicht 9.2-3 Förderung von Transfermaßnahmen 2004/2005

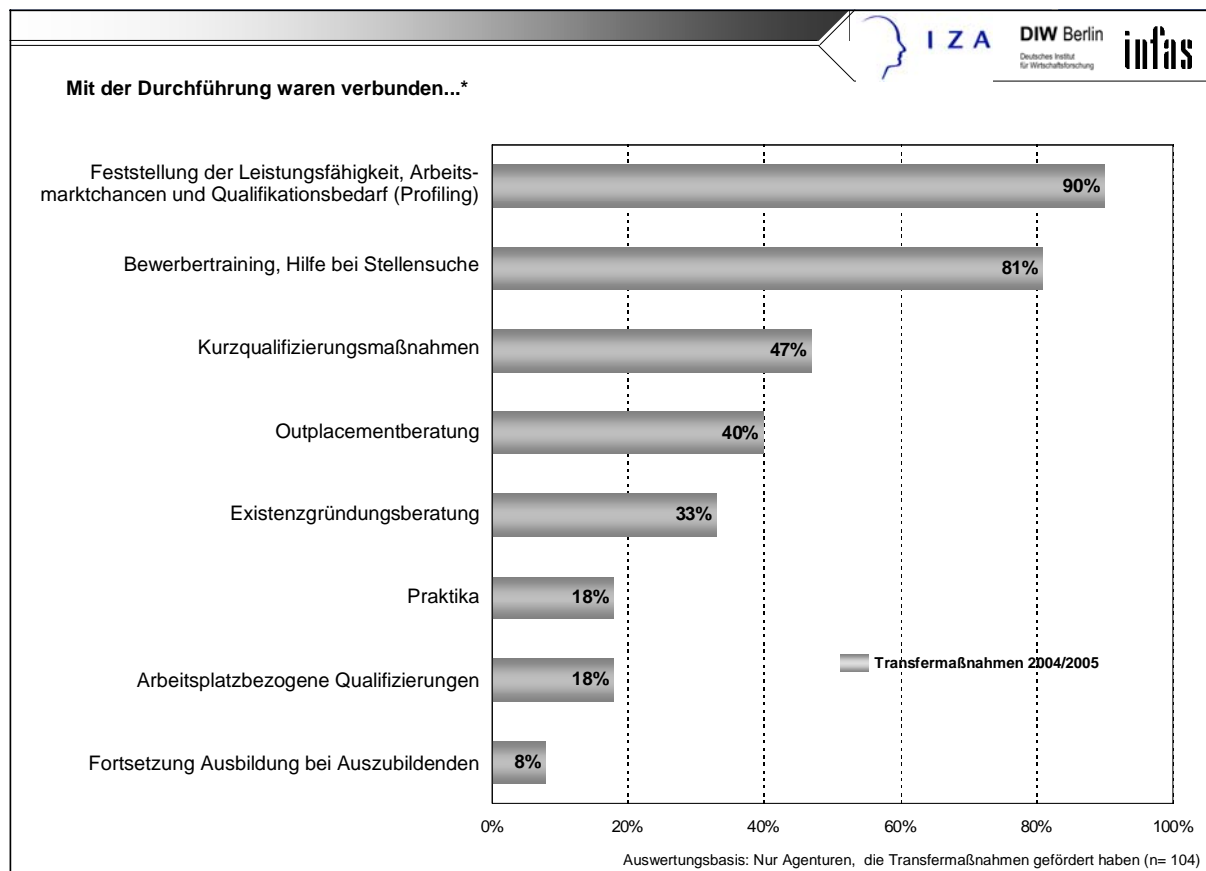


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Offenbar besteht nur wenig Einfluss der Agenturen bei der Auswahl der Maßnahmeträger. Relevante Entscheidungen werden durch die Unternehmen getroffen - weitgehend ohne Einbindung der Agenturen.

Bei konkreten Einbindungen der Agenturen kommt dagegen dem Profiling (Feststellungen der Leistungsfähigkeit, der Arbeitsmarktchancen und des Qualifikationsbedarfs) – wie auch Bewerbertrainingsmaßnahmen und Hilfen bei der Stellensuche – ein weit höheres Gewicht zu.

Übersicht 9.2-4 Inhalte geförderter Transfermaßnahmen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Deutlich seltener werden Kurzqualifizierungsmaßnahmen, Outplacementberatungen und – noch zu einem Drittel – Existenzgründungsberatungen genannt. Praktika und arbeitsplatzbezogene Qualifizierungen spielen eine untergeordnete Rolle in der Praxis der Agenturen.

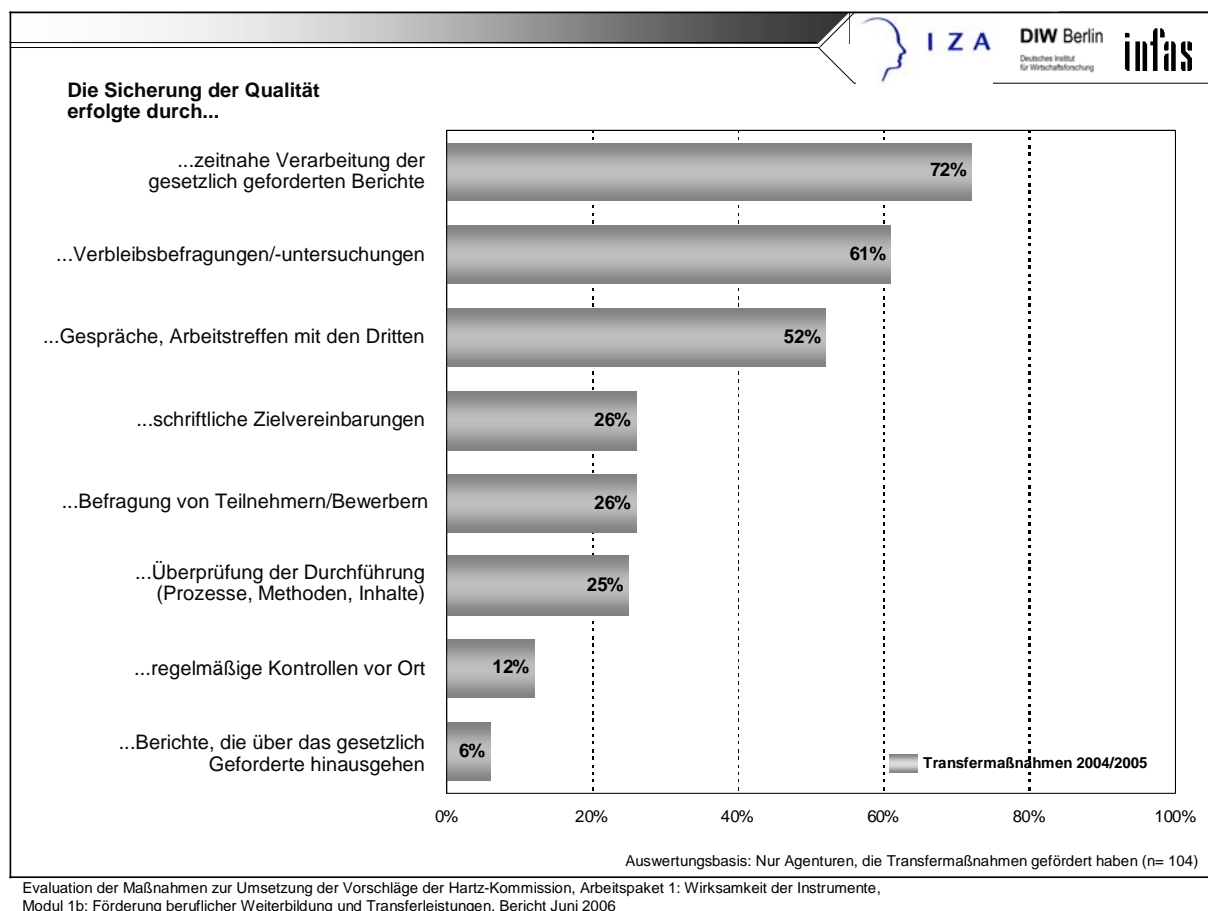
Diesen Befund unterstreichen die Aussagen von elf (qualitativ) befragten Teilnehmenden an Transfermaßnahmen. Auch diese Personen gaben an, dass man mit ihnen im Rahmen der Maßnahme vornehmlich Bewerbungstrainings bzw. deutlich vergleichbare Aktivitäten durchgeführt habe.⁵⁶

Dass davor Profiling zur Feststellung persönlicher Arbeitsmarktchancen oder zur Ermittlung des Fort- und Weiterbildungsbedarfs durchgeführt worden seien, teilten acht dieser elf Personen mit. In allen diesen Fällen sei das Profiling durch eine

⁵⁶ Bei dieser Befragtengruppe dauerten die Transfermaßnahmen in sieben Fällen jeweils einen Monat an, in drei Fällen zwischen 3 und 5 Monaten und in einem Fall 12 Monate.

„Transferagentur“ bzw. „das Beratungsunternehmen“ durchgeführt worden. Im Mittelpunkt der Profilings hätten Gespräche zu Persönlichkeitsprofilen und zur Selbsteinschätzung, zum beruflichen bzw. Ausbildungswegdegang sowie auch (teils in Gruppen) Übungen zu Aspekten wie Teamfähigkeit und Stressresistenz gestanden. Bereits im Rahmen der Profilings sei aber das Thema, wie man Bewerbungen durchführt, bereits relevant gewesen. Konkrete Vermittlungsvorschläge für eine Stelle oder einen Ausbildungsplatz erhielten während der Transfermaßnahme (nach eigenen Angaben) nur drei der elf befragten Personen.

Übersicht 9.2-5 Qualitätssicherung bei Transfermaßnahmen



Lediglich zwei der elf Teilnehmer hatten in den qualitativen Interviews angegeben, dass sie vor der Teilnahme an der Transfermaßnahme persönlich durch die Agentur für Arbeit beraten worden seien.

Wie die Ergebnisse der standardisierten Agenturbefragung ihrerseits zeigen, stehen für die Arbeitsverwaltung bei der Qualitätssicherung von Transfermaßnahmen Teil-

nehmerbefragungen auch nicht gerade im Vordergrund. Im Rahmen von Qualitätsprüfungen legen die Agenturen das Gewicht vielmehr auf Verarbeitungen der gesetzlich geforderten Berichte, auf Verbleibsuntersuchungen sowie auf Gespräche mit maßnahmedurchführenden Dritten. Dies ist noch bei 52 Prozent jener Agenturen, die Maßnahmen gefördert haben, der Fall.

Eine konkrete Überprüfung der Durchführung der Maßnahmen im Hinblick auf Prozesse, Methoden und Inhalte erfolgt indes nur bei einem Viertel der fördernden Agenturen, regelmäßige Kontrollen vor Ort nur bei 12 Prozent. Die Aussagen der Agenturen zu mangelnden Prüfungen bzw. Prüfmöglichkeiten bei der Durchführung von Transfermaßnahmen spiegeln sich darin noch einmal deutlich wider.

Insgesamt kann festgehalten werden: Eine grundsätzlich positive Haltung der Agenturen für Arbeit zu Transferpolitik kontrastiert mit deutlichen Hinweisen auf mangelnde Einbindungen bei der Auswahl von Maßnahmeträgern sowie auf eher geringe konkrete Prüfungen bzw. auch fehlende Prüfmöglichkeiten mit Blick auf die Durchführung von Maßnahmen.

9.3 Die Umsetzungspraxis bei TransferKuG

9.3.1 Prinzipielle Einschätzungen zum TransferKuG bei Transfergesellschaften und Arbeitsagenturen

Nach dem 01. Januar 2004 löste das neue Transferkurzarbeitergeld (§ 216b SGB III) das vormalige Strukturkurzarbeitergeld (§ 175 SGB III) ab. Auch diese beiden Maßnahmen stellen bzw. stellten auf das Hauptziel der Vermeidung von Entlassungen und der Verhinderung von Arbeitslosigkeit ab. Das alte StrukturKuG wurde einschließlich einer einmaligen Verlängerungsmöglichkeit bis zu 24 Monate gezahlt, das neue TransferKuG nur bis zu 12 Monate. Die Einschränkung der Leistungsdauer sollte einer Vermeidung der verbreiteten Nutzung des StrukturKuG als Vorruhestandsregelung dienen.

Qualifizierungsmaßnahmen oder andere Maßnahmen zur Arbeitsmarkteingliederung konnten während des Bezugs von StrukturKuG in einer betriebseigenständigen Einheit (BeE) erst nach einer Karenzzeit von 6 Monaten einsetzen (§ 177 Abs. 1 S. 4 SGB III a.F.) Die Bestimmungen zum TransferKuG sehen dagegen explizit den sofortigen Beginn geeigneter Qualifizierungs- oder Eingliederungsmaßnahmen vor (§ 216b Abs. 6 S. 2 SGB III). Damit betont die Neuregelung einen aktivierenden Ansatz.

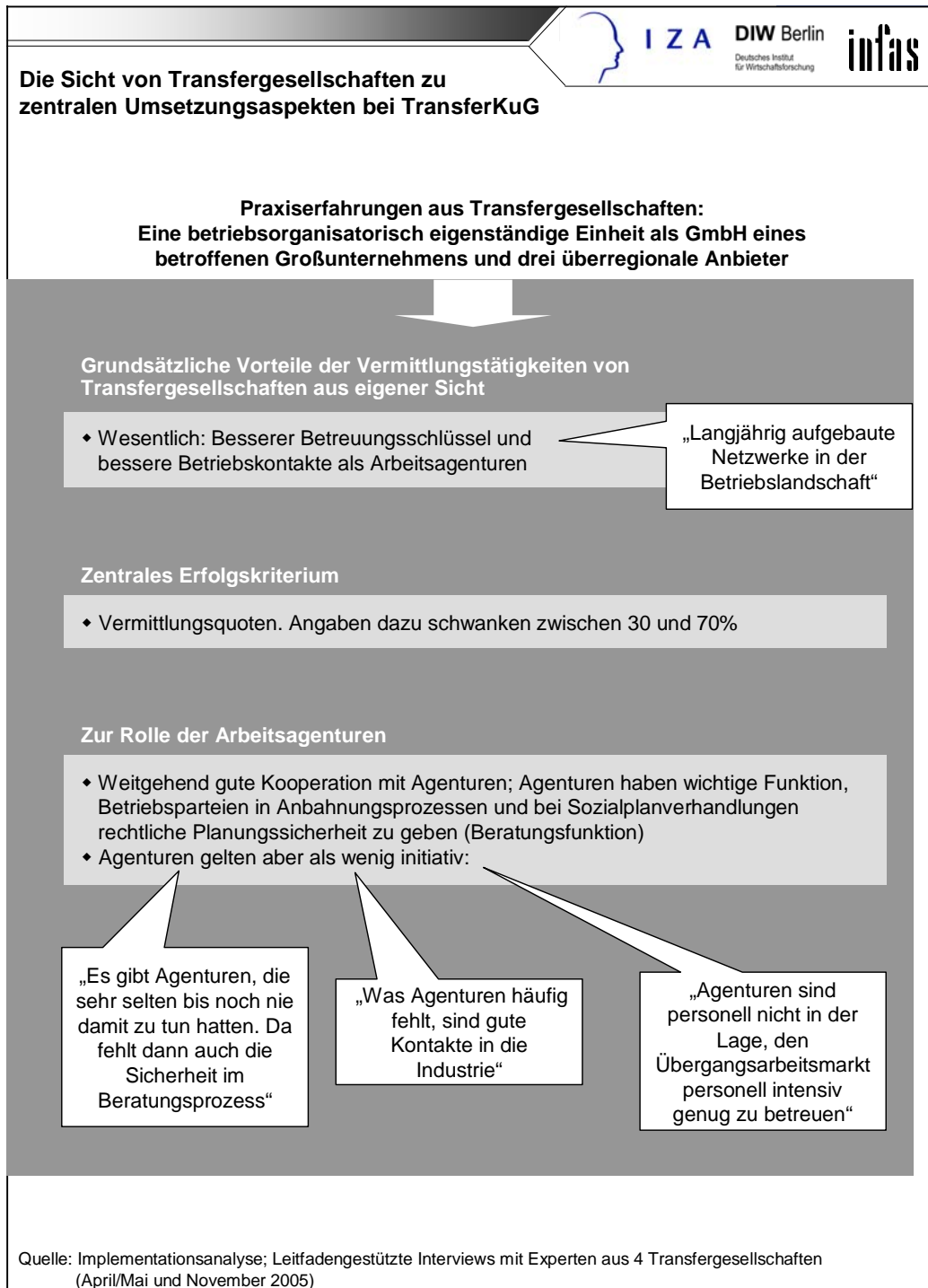
Wie beim vormaligen StrukturKuG müssen die durch das TransferKuG geförderten Beschäftigten in eine BeE des ehemaligen Arbeitgebers *oder* eine Transfergesellschaft überführt werden und in der Transfergesellschaft versicherungspflichtig beschäftigt werden. Die BeE haben gegenüber der AA eine halbjährliche Berichtspflicht

über die aktuelle Struktur, Anzahl und Alter der Bezieher von TransferKuG und die Erfolge bei der Eingliederung der TransferKuG-Bezieher (§ 216b Abs. 9 SGB III).

Mit Blick auf zentrale Umsetzungsaspekte dieser Neuregelungen wurden für die Implementationsanalyse neben Agenturvertretern, Personalverantwortlichen und Betriebsratsvertretern (von an Transfer abgebenden Betrieben) auch Geschäftsführer und Projektmanager aus Transfergesellschaften befragt. Die interviewten Personen vertraten dabei in einem Fall die BeE eines ehemaligen Arbeitgebers sowie in drei Fällen Transfergesellschaften (als überregionale Anbieter von Transferleistungen).

Die Experten sollten zunächst darlegen, welche grundsätzliche Vorteile den Vermittlungstätigkeiten durch Transfergesellschaften eigentlich zukommen, welche Erfolgskriterien man selbst für seine Arbeit sieht und wie sich die Kooperation mit den Agenturen für Arbeit vollzieht.

Übersicht 9.3-1 Die Sicht von Transfergesellschaften zu zentralen Umsetzungsaspekten bei TransferKuG



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Die befragten Experten aus Transfergesellschaften nehmen für sich in Anspruch, bei Vermittlungstätigkeiten sowohl über bessere Betreuungsschlüssel als auch bessere Betriebskontakte zu verfügen als die Arbeitsagenturen. Als zentrales Kriterium für den eigenen Erfolg wird denn auch die Vermittlungsquote (als Eingliederung in eine Erwerbstätigkeit) angesehen. Angaben dazu schwanken zwischen 30 und 70 Prozent.


Man sieht dabei eine weitgehend gute Kooperation mit der Arbeitsverwaltung. Der Arbeitsverwaltung wird vor allem die wichtige Funktion zugesprochen, durch ihre Beratung bei Anbahnungsprozessen und Sozialplanverhandlungen rechtliche Planungssicherheit zu geben. Wie einzelne Äußerungen zeigen, werden die Agenturen jedoch auch als „im Übergangsarbeitsmarkt wenig initiativ“ beschrieben.

„Was [den Agenturen] vielleicht fehlt, das sind gute Kontakte in die Industrie, zu Arbeitsplätzen. ... Wir machen [aber] keine Qualifizierungsmaßnahme an der Agentur vorbei. Wir versuchen immer mit der Agentur gemeinsam - die Maßnahme muss arbeitsmarktgängig sein. Das wissen die Agenturen am allerbesten. Und wir versuchen natürlich auch, die Agentur dazu zu bringen, dass eben Gelder für Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung stehen.“

Stellen also die Vertreter der Transfergesellschaften als grundsätzliche Vorteile des TransferKug-Instruments eine durch sie erfolgreiche Vermittlungsarbeit in den Vordergrund, die besonders dann funktioniert, wenn eine Planungssicherheit im Verhandlungs- oder Anbahnungsprozess mit den Betriebsparteien vorher adäquat erfolgt ist, so betonen die Agenturen ihrerseits das Element der „Idee der Prävention“, d.h. die Verstärkung präventiver Beschäftigungsförderung in den Betrieben.

Das gute Funktionieren sieht man auch auf Seiten der Arbeitsverwaltung insbesondere dann gegeben, wenn eine rechtzeitige Einschaltung in Anbahnungsprozesse durch abgebende Betriebe erfolgt. Beratungen von Personalleitern, Betriebsräten sowie auf Belegschaftsversammlungen müssen fristgerecht organisiert werden können. Dazu gehört für die Agenturen auch die adäquate Einbindung in das verpflichtende Profiling. Bei der Prüfung der konkreten Mittelverwendung (nach § 216b, Abs. 9, SGB III) sehen die Agenturen in operativer Hinsicht weitgehend kaum Probleme.

Übersicht 9.3-2 Thesen zur TransferKuG-Förderung aus Sicht der Agenturen



**Thesen zur TransferKuG-Förderung nach § 216b
aus Sicht der Agenturen (Führungskräfte und Vermittler)**

**Unter den zehn in der Implementationsanalyse untersuchten Agenturen
lagen Erfahrungen mit Transfer in fünf Bezirken in Westdeutschland vor;
Agenturexperten mit Erfahrung sehen die Reformelemente vom Struktur-
zum Transferkurzarbeitergeld als sinnvoll an**

Positiv hervorgehoben wird...

- ♦ die „Idee der Prävention“, die hinter dem Transfergedanken steht
- ♦ das verpflichtende Profiling

**Agenturen sehen in operativer Hinsicht
wenig Probleme bei....**

- ♦ rechtzeitiger Einschaltung in Anbahnungsprozesse durch abgebende Betriebe
- ♦ Beratungen von Personalleitern, Betriebsräten und auf Belegschaftsversammlungen
- ♦ Einbindung beim Profiling
- ♦ Prüfung der konkreten Mittelverwendung (§ 216b, Abs. 9, SGB III)

Die Agenturen betonen:

- ♦ Qualifizierungsmaßnahmen müssen individuell, fallbezogen betrachtet werden

These aus Agentursicht:

- ♦ Transfer ist vornehmlich für Großunternehmen geeignet;
für kleine und mittlere Betriebe seien „finanzielle Risiken zu hoch“

Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften und Gruppendiskussionen mit Vermittlern in 10 Arbeitsagenturen (Oktober 2004 - Januar 2005)

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

9.3.2 Einzelne operative Aspekte

- *Anbahnungs- und Auswahlprozesse*

Weitgehende Einigkeit besteht zwischen den Experten in der Beurteilung einer wichtigen Funktionsbedingung von Transferpolitik: das Element einer hinreichend fristgerechten Organisation der Anbahnungsprozesse - in Kooperation mit den Betriebsparteien in den von Personalabbau betroffenen Betrieben.

Allerdings werden gerade bei Anbahnungsprozessen eine Reihe von Schwierigkeiten ausgemacht.

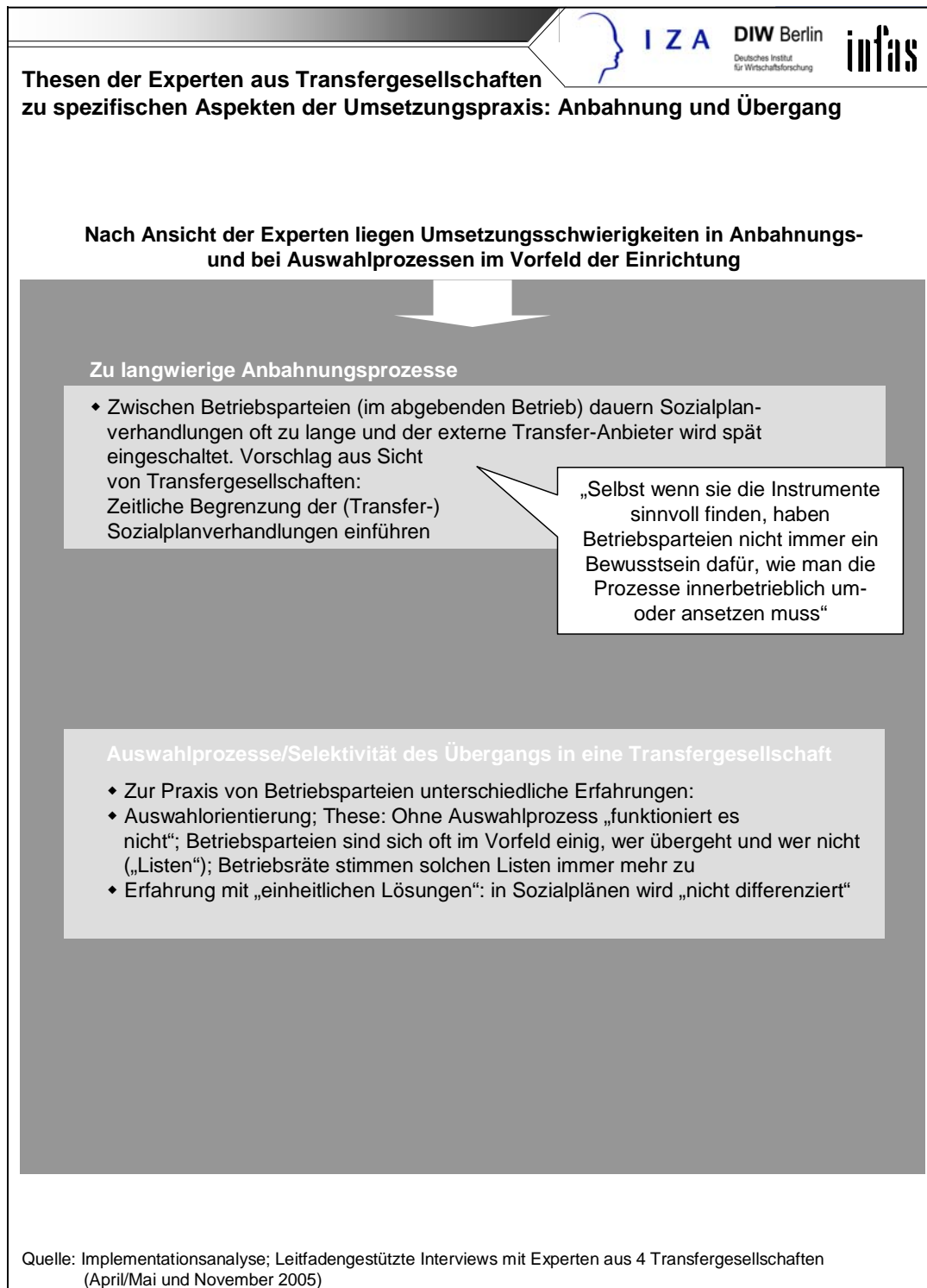
So gaben zum einen die schriftlich (flächendeckend) befragten Agenturen mehrheitlich an, dass man nicht stets rechtzeitig in betriebliche Anbahnungsprozesse eingebunden werde (vgl. oben Übersicht 9.2-3).

Auch aus Sicht der Experten aus den Transfergesellschaften/BeE sind hier Probleme vorhanden. Für die Betriebsparteien sei eine Planungs- und Rechtssicherheit in solchen Prozessen besonders wichtig. Probleme bestünden aber in einer häufig zu späten Einbindung der Transferträger durch die Betriebe. Nicht selten seien dafür auch die langwierigen Verhandlungsprozesse zwischen den Betriebsparteien verantwortlich.

„Die Betriebsparteien müssen sich halt darüber verständigen, was wollen wir jetzt in Abfindungen investieren, was wollen wir in beschäftigungswirksame Maßnahmen investieren. Und da brauchen die in der Regel schon Wochen bis Monate, um da halt ein Gerüst aufzubauen, weil die Transfergesellschaften vor allem oder auch die Transfermaßnahmen immer mit Kosten unterlegt sind. Und das ist schon so das Hauptfeld der Betriebsparteien. [...] In der Regel ist es aus meiner Erfahrung so, dass der Träger, der es dann umsetzen soll, oft erst sehr spät ins Boot geholt wird.“

Nach den vorliegenden Erfahrungen bestehen häufig Konflikte zwischen Arbeitgebern und Betriebsräten bei der Ansetzung von Transfer im Hinblick auf Starttermine sowie – kostenrelevante – Laufzeiten vorgesehener Transferphasen. Ferner bestehen Abstimmungsprobleme auch bei Fragen der möglichen Aufstockung des Kurzarbeitergeldes für die betroffenen Mitarbeiter. Verhandelnde Betriebsparteien würden zudem teilweise auch außer Acht lassen, dass man in Anwendung des Transferinstruments vertrauensbildend im Betrieb tätig sein müsse. Betroffene Mitarbeiter müssten schließlich einen Arbeitgeberwechsel vornehmen, Aufhebungsverträge schließen und sich dazu auch rechtlich beraten lassen.

Übersicht 9.3-3 Thesen der Experten aus Transfergesellschaften/Anbahnung



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Hilfreich im Interesse der betroffenen Mitarbeiter könne durchaus eine zeitliche Begrenzung für entsprechende Verhandlungen sein:

„Es gab ja früher mal so eine Regelung, dass Sozialplanverhandlungen nach einer bestimmten Zeit abgeschlossen sein müssen. So etwas wäre sicherlich hilfreich, weil es gibt schon Betriebsräte oder Anwälte, die das ganz bewusst hinauszögern. [...] Weil die Gewerkschaften das nicht so gerne sehen, dass man hier auch ein bisschen Druck macht, aber ich bin der Meinung, bei Sozialplanverhandlungen muss es nicht Monate dauern. [...] Eine zeitliche Begrenzung wäre schon vernünftig. [...] Ich bin der Meinung, in zwei Monaten kann man einen Sozialplan unter Dach und Fach haben, spätestens in drei. Das muss nicht ein halbes Jahr dauern.“

Mit Blick auf die kostenrelevante Aspekte betrieblicher Transferpolitik legen die befragten Experten dar, dass die Kombination von Abfindung und Angebot des Übergangs in die Transfergesellschaft, d.h. parallele Angebote ohne Kompensationslogik, als heute gängige betriebliche Modelle angesehen werden können. Mithin würden in der Praxis keine höheren Abfindungen an Mitarbeiter bezahlt, wenn man dafür nicht die Transfergesellschaft übergehe.

Als leistungsanbietende Unternehmen unterstreichen befragte Transferträger hierbei, dass abgebende Betriebe im Falle von Entscheidungen für Transfer in der Regel mit Kostenvorteilen rechnen können. Nach übereinstimmender Sicht der befragten überregionalen Transferanbieter würden dort, wo betroffene Betriebe sofort auf Arbeitsleistung von Mitarbeitern verzichten können, gut gerechnete Angebote mit einem Förderzeitraum, auch doppelt so lange wie die Kündigungsfrist, dem Arbeitgeber Kostenvorteile ermöglichen. Damit seien kostenneutrale Lösungen durch eingesparte Lohnzahlungen für die ansonsten bestehende Kündigungszeit in Rechnung zu stellen.

„Aber nochmal zu den Kosten, was man vielleicht auch als taktischen Hinweis sehen muss. Dadurch, dass die Mitarbeiter über Aufhebungsverträge ausscheiden, ja die Kündigungsfristen abgekürzt werden. Das ist halt ein gängiges Finanzierungsmodell, dass man sagt, wir bieten mindestens die doppelte Kündigungsfrist, diese fiktive Kündigungsfrist an, als Verweildauer. Dadurch kann der Arbeitgeber das kostenneutral lösen. Wenn jemand sechs Monate Kündigungsfrist hätte, die einzuhalten wäre, kann man fast kostenneutral ein Jahr in der Transfergesellschaft finanzieren. Das muss man halt schon sehen.“

Im Rahmen der betrieblichen Entscheidungen über die jeweils konkreten Transfermodelle stellt sich schließlich die für das Instrument vieldiskutierte Frage der sogenannten Mitarbeiterauswahl. Gehen alle betroffenen Mitarbeiter in die Transfergesellschaft über oder wird dabei eine spezifische Auswahl getroffen?

Die Experten von Transferanbietern teilten hier unterschiedliche Einschätzungen mit:

- Einerseits wird von der Notwendigkeit spezifischer Auswahlorientierungen gesprochen, die allerdings im Handeln der Akteure auch mit rechtlichen Grenzen verbunden gesehen werden.
- Andererseits wird die Praxis „einheitlicher Lösungen“ dargelegt, wonach in Sozialplänen vor dem Übergang in Transfer nicht oder kaum differenziert werde.

Ein Vertreter führte hierzu näher aus, dass das Transferinstrument im Interesse einer erfolgreichen Vermittlungsarbeit nicht ohne Auswahlprozess funktioniere. Es sei heute vielfach der Fall, dass sich Unternehmensleitungen und Betriebsräte einig darüber seien, wer übergeht und wer nicht. Betriebsräte würden heute immer mehr „ja“ dazu sagen, dass man eine Auswahlliste erstellt. In solchen Fällen würde keine Sozialauswahl nach Betriebszugehörigkeit, Alter, Unterhaltsverpflichtung und Schwerbehinderung getroffen werden.

„Früher war es halt so, da haben sie eine Sozialauswahl gemacht und dann hatten sie ... Ältere im Unternehmen ... und die Jungen mussten alle kündigen, die Leistungsträger. Heute können sie entlassen. Sie können sagen, ich betrachte Gruppen von 20 bis 30 und 30 bis 40, 50 bis 60. Und dann verteile ich diejenigen, die ich entlassen muss auf diese Gruppen und dann ist jede Gruppe gleichmäßig. Und ich habe meine Altersstruktur erhalten und auch meine Leistungsfähigkeit.“

Pointierte Thesen, dass sich in Transfergesellschaften stets nur ganz selektierte Gruppen von Arbeitnehmern aufhalten würden, seien jedoch falsch. Denn auch bei Auswahlprozessen könne sich kein Unternehmen darauf einlassen, nur die sogenannten „Guten“ oder nur die sogenannten „Schlechten“ übergehen zu lassen. Entscheidungen müssten gerichtsfest sein und die Betriebsparteien würden darauf achten, dass sowohl schwerer vermittelbare Mitarbeiter wie auch „Leistungsträger“ übergehen. Und mit der Verkürzung der Bezugszeit des TransferKuG zeige hier auch die Gesetzesreform durchaus Wirkung:

„In der Vergangenheit ist es so gewesen, dass natürlich die Unternehmen hergegangen sind, gemeinsam mit den Betriebsräten und den Mitarbeitern und haben gesagt, 'lass' uns die Möglichkeit nutzen'. Die Älteren, die jetzt z. B. gerade im gewerblichen Bereich 40 Jahre lang schwere körperliche Arbeit gemacht haben, die sind jetzt 55 Jahre [...] - gehen 24 Monate in Transfer und kriegen dann mit 60 ihre Rente. Das ist ganz massiv gemacht worden. Das sieht man ja auch in der Krankenversicherung. Und da hatten wir schon einen relativ großen Anteil von solchen Mitarbeitern. Aber das geht jetzt nicht mehr.“

Andere Einschätzungen berichten davon, dass es kaum gängige Praxis in betroffenen Unternehmen sei, Maßnahmen zu treffen, die es bestimmten Mitarbeitergruppen – etwa nach Alter oder Qualifikation – spezifisch verbauen oder aber besonders ermöglichen würden, in Transfer überzugehen. Arbeitgeber und Betriebsräte würden sich auch aus Gründen rechtlicher Sicherheit vielmehr an einer „Gleich-

behandlung“ orientieren. Dies auch zur Verhinderung, dass bei schwer vermittelbaren Mitarbeitern hohe Abfindungen fällig würden. Ferner sollte der Gefahr nachträglicher Klagen vorgebeugt werden. Zwar könnten die Betriebsparteien im Prinzip für den Übergang differenzieren, man wolle dies jedoch häufig nicht diskutieren. Mithin würden alle durch die Betriebsänderung betroffenen Mitarbeiter entsprechende Angebote zum Übergang in Transfer erhalten.

„Wir hatten es noch nicht, dass in den Sozialplänen, obwohl das sinnvoll sein könnte, differenziert wird, dass man sagt, die jüngeren, gut Ausgebildeten bekommen die Agenturleistung; die anderen Mitarbeiter sollen in eine Transfergesellschaft gehen. Das wird in der Regel nicht gemacht.“

Nach Einschätzung der Experten sind Selektionsprozesse teilweise betriebliche Praxis. Wo sie stattfinden, werden solche Auswahlen aber offenbar planvoll mit Blick auf die Struktur einer betroffenen Belegschaft durchgeführt – etwa im Hinblick auf die Altersstruktur und Leistungsfähigkeit.

Übereinstimmend wird indes darauf verwiesen, dass ein expliziter Missbrauch des Transferinstruments für eine etwaige Parkfunktion – d.h. eine ausdrückliche „Brückenbildung“ für ältere Arbeitnehmer – in Folge der Gesetzesänderung schwieriger geworden sei.

- *Profiling*

Das Profiling ist für jeden in eine Transfergesellschaft/BeE übergehenden Mitarbeiter obligatorisch, nachdem Betriebsparteien beschlossen haben, auf das Instrument einer Transfergesellschaft zurückzugreifen. Das Profiling stellt eine Fördervoraussetzung dar, wobei die entsprechenden Tests auf Leistungsfähigkeit und die individuellen Qualifikationsprofile in der Regel durch die Transferanbieter selbst durchgeführt werden.

Durch die Experten von Transferanbietern wurden dabei verschiedene Verfahrensweisen vorgestellt:

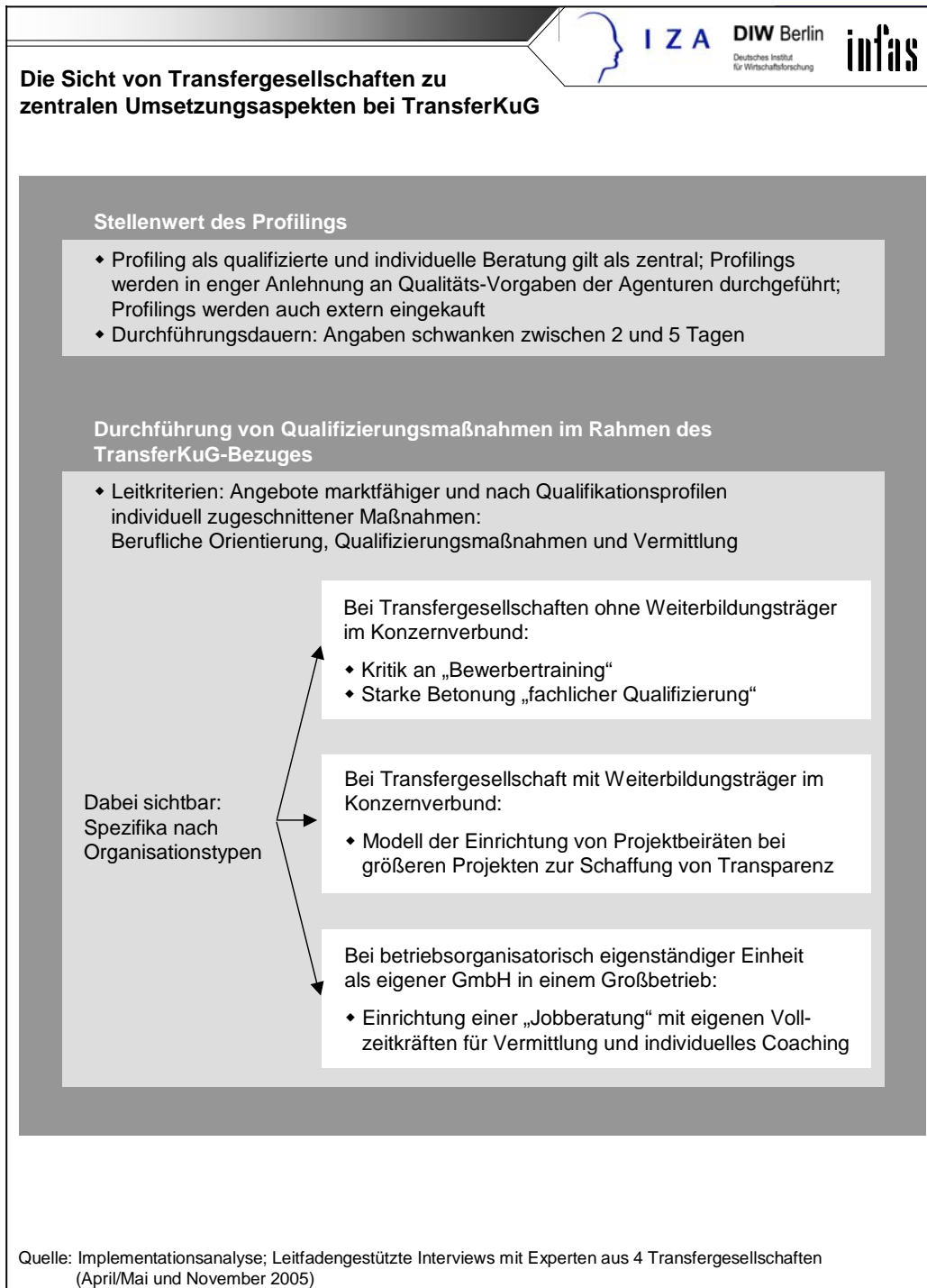
- Durchführung von Profilings durch freie Berater,
- Einkauf bei gewerkschaftlichem Bildungsträger und auch
- Durchführung von Profilings durch eigene Mitarbeiter des Anbieters.

Den Angaben der Befragten zufolge schwanken Durchführungsdauern für Profilings zwischen 2 und 5 Tagen. In einem Fall wurde von einem „Pflichtprofiling“ von einer Woche gesprochen.

Mit Blick auf die Einbindung bzw. die Qualitätssicherung der Arbeitsverwaltung legten die Vertreter aller befragten Transfergesellschaften/BeE übereinstimmend dar, dass man sich in der operativen Praxis eng an die Vorgaben halte, die in der Interpretationshilfe der Bundesagentur für Arbeit gegeben seien. Ferner erhalten die Agen-

turen alle Profilingergebnisse in Form ausgefüllter Profilingbögen für jeden betroffenen Mitarbeiter. In einem Fall wurde explizit angemerkt, dass auch das Profiling selbst anhand dieses von der Agentur für Arbeit ausgegebenen Bogens durchgeführt werde. Nach Angaben der Befragten hat man so gut wie kaum Erfahrungen damit, dass Arbeitsagenturen einzelne Fälle auf Basis der Profiling-Ergebnisse zurückweisen würden.

Übersicht 9.3-4 Die Sicht von Transfergesellschaften zu zentralen Umsetzungsaspekten/Stellenwert Profiling



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Zur Verarbeitung der Profiling-Bögen durch die Arbeitsverwaltung merkte ein Geschäftsführer einer Transfergesellschaft an:

„Wie die Arbeitsverwaltung [dann] damit umgeht, das entzieht sich eher meiner Kenntnis. Aber dadurch, dass ich das eigentlich nie so erlebt habe, dass man gesagt hat, die und die und die Mitarbeiter können nicht eintreten, weil wir für die Mitarbeiter Arbeitsplätze anbieten können zum vorgesehenen Beschäftigungsende, glaube ich, dass es so die alte Praxis ist, wo wir auch damals die Leute zur Arbeitsverwaltung geschickt haben; haben gesagt, `ihr müsst euch arbeitssuchend melden` und die Leute dann nach Hause geschickt wurden, so nach dem Motto `kommt dann mal wieder`. Ich glaube, dass so in dieser Arbeitsweise sich dadurch das Profiling noch nicht so viel geändert hat“.

- *Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen*

Divergenzen zwischen Agenturen und Vertretern der Transfergesellschaften/BeE werden mit Blick auf Qualifizierungsmaßnahmen, die mit KuG-geförderten Beschäftigungen verbunden sind, deutlich. Transferanbieter beschreiben die Durchführung als ihr autonomes Handlungsfeld. Es wird auch angegeben, die Arbeitsverwaltung sei zur hinreichend intensiven Betreuung bei Transferoperationen gar nicht in der Lage:

„Ich glaube schon, man hat da so etwas geschaffen wie einen Übergangsarbeitsmarkt. Die Umsetzung ist halt das Entscheidende und die Umsetzung, dafür ist der Träger verantwortlich. Und die Arbeitsverwaltung hat einfach das Problem, dass sie da personell so nicht in der Lage sind, so intensiv zu beraten und betreuen. Da ist halt eher die Gefahr, dass die vielleicht da eine Konkurrenz sehen im Vermittlungsbereich und dann teilweise torpedieren.“

Nach übereinstimmender Darstellung der befragten Geschäftsführer und Projektmanager aus den Transfergesellschaften/BeE gelten als Leitkriterien für die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen⁵⁷, welche mit Kurzarbeitergeld geförderten Beschäftigungen verbunden sind, dass solche Angebote sowohl marktfähig als auch nach Qualifikationsprofilen individuell zugeschnitten sein müssen.

Berufliche Orientierung und Vermittlung gelten aus Sicht der Experten als zentrale Leitsätze. Es wird die These vertreten, dass der Einsatz von Maßnahmen im Rahmen des § 216b vor allem von Ergebnissen des Profilings abhängig gemacht wird.

57 Die BA kann auf Grundlage der Richtlinien für aus Mitteln des ESF mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm) Qualifizierungsmaßnahmen für TransferKuG-Bezieher fördern. § 216b SGB III (6) bestimmt in diesem Zusammenhang: Personen, für die eine Maßnahme zur Feststellung der Eingliederungsaussichten (Profiling) ergeben hat, dass Qualifizierungsdefizite bestehen, sollen durch den Arbeitgeber geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten (Qualifizierungsmaßnahmen) angeboten bekommen.

Die folgende Darlegung eines Geschäftsführers zur Praxis der Verknüpfung von Profiling und Orientierungen auf Qualifizierungsmaßnahmen kann dabei als charakteristisch für die Selbstdarstellung der Transferanbieter angesehen werden:

„Wir machen mit den Menschen berufliche Orientierung. [...] Und zwar teilen wir das in einen kollektiven und einen individuellen Teil. Den kollektiven Teil machen wir immer vormittags, weil wir festgestellt haben, die Menschen, die bei uns sind, sind es nicht gewohnt acht Stunden auf der Schulbank zu hocken; und am Nachmittag dieser individuelle Teil. Im Kollektiven wird erzählt, wie macht man eine Bewerbung, was passiert einem alles bei einer Vorstellung, was fragen Personalleiter, wie verhält man sich, muss man zum Friseur etc. Das wird in der Gruppe gemacht. Das Individuelle, da führen wir zuerst so ein Erstgespräch. Das ist in mehrere Module aufgebaut. Das Erstgespräch, da bemüht sich der Berater ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Der lässt ihn in der Regel erst mal schimpfen auf seinen alten Arbeitgeber und versucht dann das Gespräch umzudrehen. Dann wird das Qualifikationsprofil aufgenommen, das (nicht verständlich) des Mitarbeiters. Und dann wird versucht, gemeinsam mit diesem Mitarbeiter ganz individuell festzulegen, welche Schritte muss ich gehen, um dieses Ziel zu erreichen. Da kommen im Grunde zwei grundsätzliche Ergebnisse heraus. Wir stellen fest, der oder die ist fit und wir brauchen überhaupt keine Qualifizierungsmaßnahmen. Es muss jetzt nur darum gehen, den Mitarbeiter möglichst schnell zu vermitteln. Oder wir stellen fest, da gibt es Defizite. Und bei vielen, die kommen und sagen „ich bin aber super qualifiziert“, da stellen wir schon erhebliche Defizite fest. [...] Die ahnen diese Defizite gar nicht, aber sie sind eben doch da. [...] Dann wird individuell ein Berufsweg ermittelt, welche Qualifizierungsmaßnahmen helfen diese Defizite auszugleichen.“

Auch andere Anbieter sprechen in solchem Zusammenhang von Orientierungsseminaren für die TransferKuG-Bezieher, die angeknüpft an das Profiling durchgeführt werden. Die Mischung aus (kollektiven) Gruppendurchführungen und Einzelberatungsterminen kann dabei als typisch für das Leistungsspektrum der Anbieter gelten.

Im Falle einer BeE - als einer eigenen GmbH in einem betroffenen Großbetrieb – wurde auf das eigens eingerichtete Modell einer „Jobberatung in Transfer“ hingewiesen. Die BeE hat diese eigene „Jobberatung“ mit vier Vollzeitkräften für Vermittlung eingerichtet. Diese Stelle verwaltet das Budget über den Zeitraum des Leistungsbezugs hinweg. Jeder betroffene Mitarbeiter (TransferKuG-Leistungsbezieher) habe in dieser Beratungsstelle auf Basis des obligatorischen Profilings dann ein Coaching-Programm erhalten. Alle Qualifizierungsmaßnahmen, welche die betroffenen Mitarbeiter wollten, mussten von dieser Stelle beraten werden, die dann eine Empfehlung für jede einzelne Person abgab. Die Qualifizierungsmaßnahmen seien – nach Darstellung des befragten Experten – auf diese Weise individuell zugeschnitten. Das bedeute, dass man 4-5 Gespräche für jede einzelne Person führen müsse. Dies könne die Arbeitsagentur nicht leisten.

Im Zusammenhang mit der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen wird kontrovers diskutiert, ob es Einflüsse auf Angebote von Maßnahmen in Abhängigkeit

vom Organisationstyp des Transferanbieters gebe. Dabei stehen sich zwei Modelle gegenüber: überregionale Anbieter *mit* Weiterbildungsträger und solche *ohne* Weiterbildungsträger im Konzernverbund.

Aus Sicht eines Anbieters ohne angeschlossenen Weiterbildungsträger wird Kritik an der Organisation von Bewerbertrainings im Rahmen von Transfer formuliert:

„Ja, Bewerbertraining. Das habe ich sofort abgestellt. Da ging es darum, diese Bildungseinrichtungen haben 7,60 für eine Stunde gekriegt und der Umsatz wurde riesig, je länger sie das gemacht haben. [...] Und wie man eine Bewerbung macht, das ist überhaupt eine Qual für Menschen, die 30 Jahre nicht mehr auf der Schulbank gesessen haben [...] Und da muss man auch den Gewerkschaften einen Vorwurf machen, weil die waren nämlich ganz extrem da mitbeteiligt mit ihren eigenen Bildungseinrichtungen. Da sind Gelder ausgegeben worden für Maßnahmen, die einfach Quatsch waren und viel besser wäre es gewesen, man hätte die wirklich zielgerichtet eingesetzt, geguckt, wo sind Defizite bei den Mitarbeitern. Ich sage immer, das ist keine Qualifizierung, wenn ich Menschen zeige, wie sie eine Bewerbung machen. Das ist Beratung. Zu Qualifizierung zähle ich nur das, was einen wirklich auch beruflich irgendwo weiterbringt, fachlich weiterbringt.“

Explizit wird der Vorwurf erhoben, dass Transferanbieter spezifische Maßnahmen vornehmlich deshalb durchführen, um damit eigene Bildungseinrichtungen auszulasten.

Vertreter der anderen Seite (Konzern mit Weiterbildungsträger im Unternehmensverbund) weisen indes darauf hin, dass es eine stete Kontrolle durchgeführter Maßnahmen durch die Arbeitsverwaltung gebe. Ferner sei man bestrebt, Angebote „nicht immer im Hause zu machen“. Zudem würden zumindest partiell auch Projektbeiräte bei der Transferdurchführung geschaffen.

„Generell ist auch unser Ansatz, dass wir versuchen, zumindest bei größeren Projekten, Projektbeiräte zu installieren. Da ist dann in der Regel der Betriebsrat des alten Betriebs vorhanden wie auch der Personalbereich. Und die Qualifizierungen werden dann mit denen besprochen. [...] Und wenn die halt einen bestimmten Kostensatz übersteigt, dann gehen wir in der Regel in den Beirat. Das machen wir allerdings nur bei größeren Projekten, nicht bei jeder kleineren Maßnahme.“

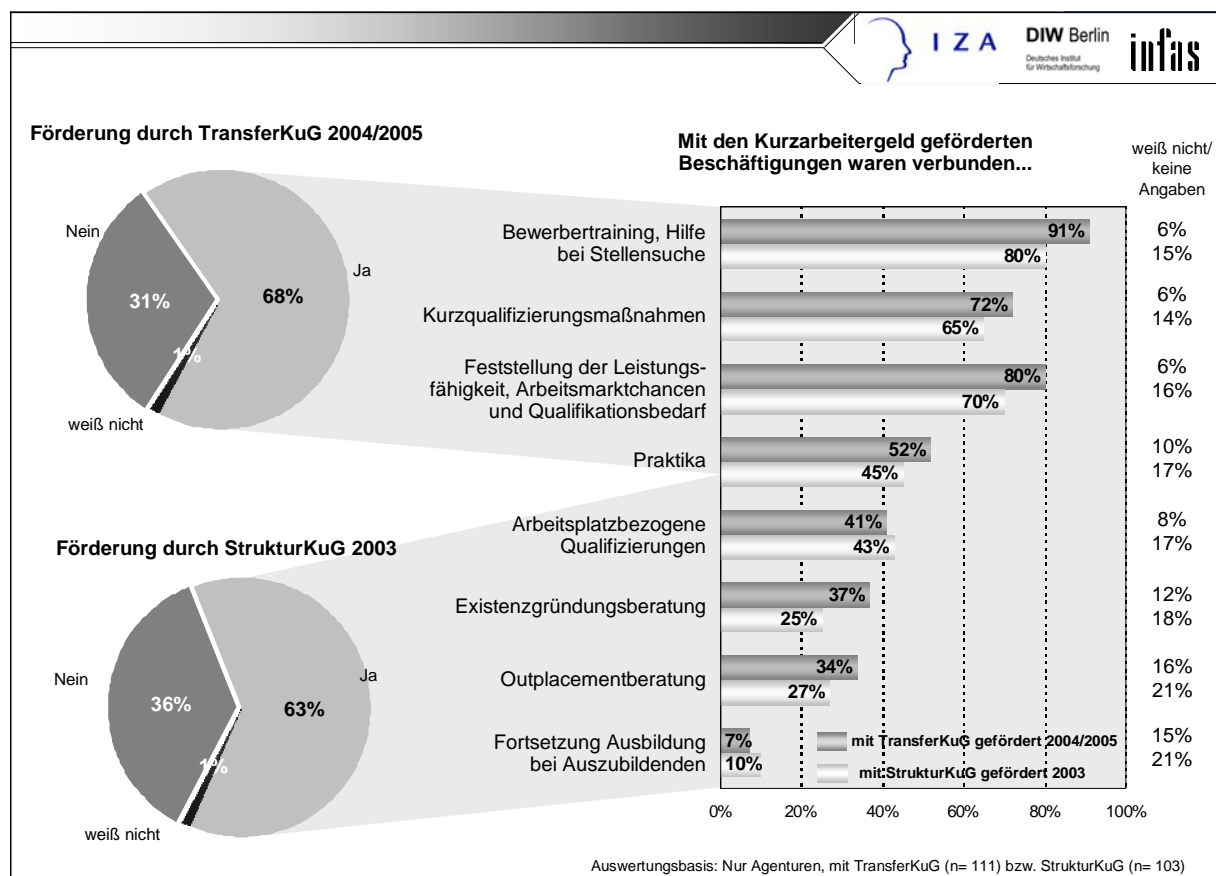
Es ist zu unterstreichen, dass in solchen Kontroversen Interessenprofile zwischen konkurrierenden Anbietern zum Ausdruck kommen. Gleichwohl bleiben die hier angesprochenen Kritikpunkte zumindest unter zwei Gesichtspunkten von Bedeutung: Zum einen nehmen Bewerbertrainings unter allen Maßnahmen, die mit Kurzarbeitergeld geförderten Beschäftigungen verbunden sind, den prominentesten Stellenwert ein. Zum anderen stellt sich die laufende Qualitätssicherung von Maßnahmen durch die Arbeitsverwaltung – der Einblick in die Maßnahmedurchführung selbst – als schwieriges Feld dar.

9.3.3 Förderungsspektrum und Qualitätssicherung aus Sicht der Agenturen

Spiegelt man die Einlassungen der Vertreter aus Transfergesellschaften/BeE an Befunden aus der flächendeckenden standardisierten Erhebung bei den Arbeitsagenturen, so ergeben sich durchaus Gemeinsamkeiten in den Einschätzungen der befragten Experten.

Zunächst zeigt der Befund der Agenturbefragung, dass die Förderintensität - nach der Reform vom StrukturKuG zum TransferKuG - offenbar leicht gestiegen ist. Dies wird in Hinblick auf die Zahl der Agenturen deutlich, die in ihrem Bezirk Betriebe durch Zahlungen entsprechend gefördert haben. Die Tendenz zeigt sich auch mit Blick auf die Anzahl von Maßnahmen, die mit den mit Kurzarbeitergeld geförderten Beschäftigungen verbunden waren.

Übersicht 9.3-5 Förderung durch TransferKuG 2004/2005



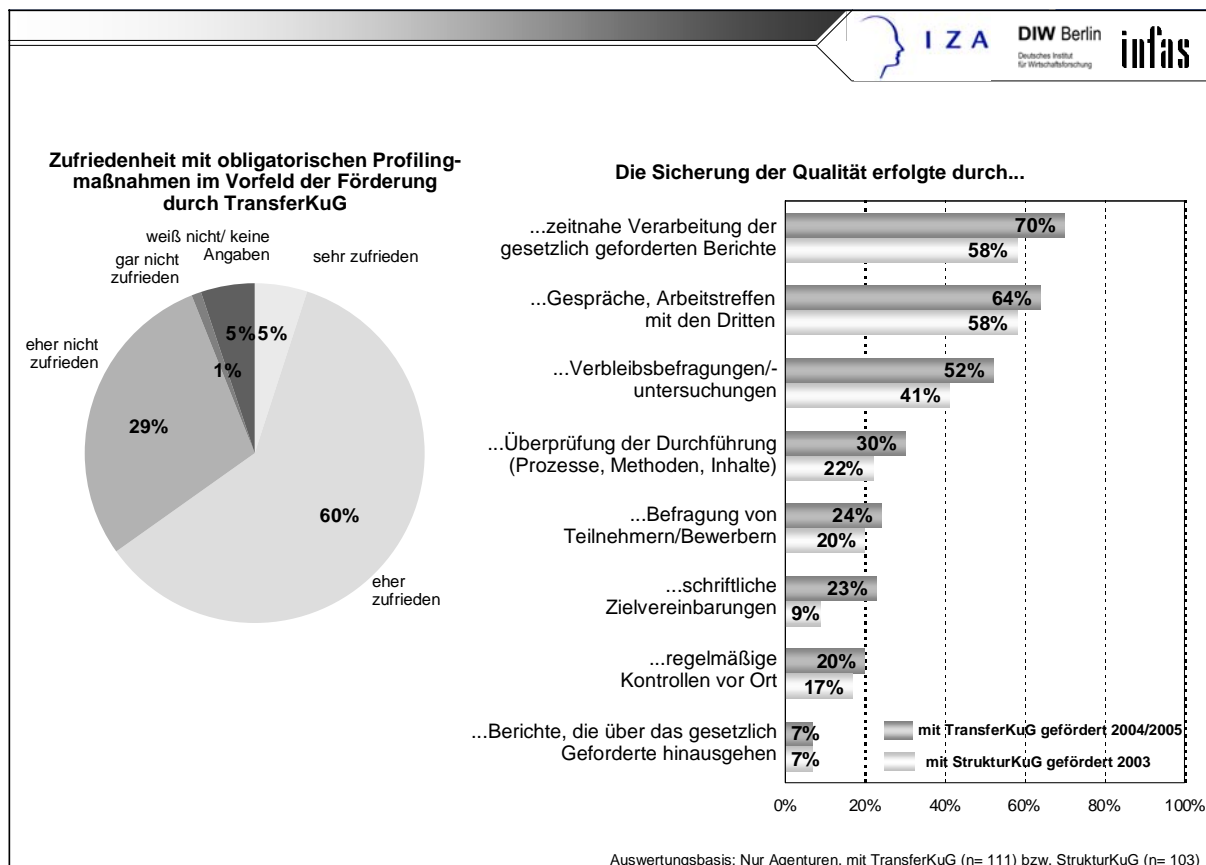
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

So hat es nach den Angaben der flächendeckenden schriftlichen Agenturbefragung in 2003 einen Anteil von 63 Prozent der Agenturen gegeben, die durch Zahlung von

StrukturKuG gefördert haben. Für den Reformzeitraum 2004 und 2005 ist der Anteil der Agenturen, die mit TransferKug-Leistungen förderten, dann leicht auf 68 Prozent angestiegen.⁵⁸

Unter Maßnahmen, die mit Kurzarbeitergeld geförderten Beschäftigungen verbunden waren, stehen nach Angaben der Agenturen für 2004 und 2005 Bewerbertrainingsmaßnahmen (mit 91 Prozent), Kurzqualifizierungsmaßnahmen (mit 72 Prozent) und die Feststellungen der Leistungsfähigkeit (mit 80 Prozent) an vorderer Stelle. Nach der Reform kommt auch Praktika (mit 52 Prozent) und arbeitsplatzbezogenen Qualifizierungen (mit noch 41 Prozent) ein Stellenwert zu. Der Anteil der arbeitsplatzbezogenen Qualifizierungen ist allerdings im Vergleich zur StrukturKuG-Förderung leicht zurückgegangen.

Übersicht 9.3-6 Zufriedenheit mit obligatorischem Profiling in Agenturen



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

58 Nach Regionaldirektionen betrachtet, liegen die Förderanstiege durchweg in west- und süd-deutschen Regionen. Besonders starke Zuwächse werden für die RD Hessen, RD Rheinland-Pfalz/Saarland sowie die RD Bayern ausgemacht.

Vergleicht man das Förderspektrum im Rahmen des § 216b SGB III mit jenem Kranz an Leistungen, welche die Agenturen für Transfermaßnahmen nach § 216a angegeben haben (vgl. oben Übersicht 9.2-4) so zeigt sich ein ähnliches Profil der Förderung von Maßnahmearten: Kurzfristige Maßnahmen (Kurzqualifizierung), Leistungsfeststellungs-Profiling und Bewerberhilfen bei der Stellensuche haben jeweils das höchste Gewicht. Im Rahmen der TransferKug-Förderung kommt arbeitsplatzbezogenen Qualifizierungen dabei ein vergleichsweise höheres Gewicht zu.

Ein vergleichbarer Umriss zwischen beiden Förderarten ist auch im Hinblick auf Maßnahmen zur Sicherung der Qualität deutlich, wie sie durch die Arbeitsverwaltung seit 2004 durchgeführt wurden. Wiederum haben auch bei der TransferKug-Förderung die zeitnahe Verarbeitung der gesetzlich geforderten Berichte (mit 70 Prozent), Gespräche und Arbeitstreffen mit den durchführenden Dritten (d.h. mit BeE oder Transferanbietern) zu 64 Prozent sowie Verbleibsuntersuchungen (zu 52 Prozent) den höchsten Stellenwert.

Eine Überprüfung der Durchführung der Maßnahmen im Hinblick auf *Prozesse, Methoden und Inhalte* vor Ort erfolgte nur lediglich bei 30 Prozent der fördernden Agenturen nach 2004, *regelmäßige Kontrollen vor Ort* gar nur bei 20 Prozent der Agenturen. Offenbar ist es zudem gar keine Praxis der Agenturen, auch Berichte zu fordern, die über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen. Grundlegende Aussagen der Agenturen zu mangelnden Prüfmöglichkeiten bei der Durchführung von Transfermaßnahmen bzw. bei der Durchführung von Beschäftigungen auf Basis von TransferKuG werden hiermit erneut unterstrichen.

Mit Blick auf die operative Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen auf Basis des TransferKuG-Bezugs – d.h. während des Leistungsbezugs - haben die Agenturen offenbar wenig Einsichtsmöglichkeiten in die konkreten Verfahrens- und Vorgehensweisen vor Ort, in den BeE bzw. in die Praxis von Transferanbietern. Ob der Aspekt mangelnder personeller Kapazitäten der Agenturen dabei tatsächlich eine ausschlaggebende Rolle spielt, wie Vertreter der Transfergesellschaften/BeE ins Feld führen, ist auf Basis der in dieser Studie vorliegenden Informationen schwer feststellbar.

Wenigstens gaben die Agenturvertreter im Rahmen der qualitativen Expertenbefragung an, dass bei der Vorlage der jeweils zum Stichtag 30. Juni und 31. Dezember eines Jahres zu übermittelnden Berichte zur Mittelverwendung (mit Überleitung von Daten über die Struktur der betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit, der Zahl der Arbeitnehmer sowie mit Angaben über die Altersstruktur und Integrationsquote der Bezieher von Transferkurzarbeitergeld) keine operativen Probleme bestehen.

Indes weisen die Agenturen in deutlichem Ausmaß auf eine Zufriedenheit mit den obligatorischen Profiling-Maßnahmen hin, die im Vorfeld der Förderung durch TransferKug durchzuführen sind. 65 Prozent der befragten Agenturen zeigen sich mit der Verfahrenspraxis „sehr“ oder „eher“ zufrieden, nur weniger als ein Drittel der Agenturen ist „eher nicht zufrieden“. Dieser Befund der standardisierten Agenturbefragung stützt damit nicht nur die Einlassungen der Agenturexperten aus den qualitativen Untersuchungen, die den Stellenwert ihrer Einbindung beim Profiling besonders hervorgehoben haben. Das Ergebnis bestätigt auch die Darlegungen der Experten aus den Transfergesellschaften/BeE. Die Hinweise auf Verfahrensweisen beim Profiling lassen mithin auf eine gute Kooperation zwischen Transferanbietern und Arbeitsverwaltung zumindest auf dieser Stufe von Transferprozessen schließen.

9.3.4 Erfahrungen aus der Sicht abgebender Betriebe und von Leistungsbeziehern

Im Rahmen der Implementationsanalyse wurden neben den Experten aus den Agenturen und der Transfergesellschaften/BeE auch Betriebsratsvertreter und Personalverantwortliche aus betroffenen, d.h. an Transfer abgebenden Betrieben, zu ihren Erfahrungen und Einschätzungen befragt.⁵⁹ Darüber hinaus konnten mit sechs qualitativen Interviews auch persönliche Erfahrungen von TransferKuG-Leistungsbeziehern Eingang in die Betrachtung finden.

Auf Basis ihrer Erfahrungen mit dem Transferinstrument bestätigen die Zielgruppen aus den Betrieben im Wesentlichen die Prozessbeschreibungen, wie sie auch von den Agentur- und den Transfergesellschaftsvertretern vorgestellt wurden. Allerdings werden teilweise kritische Einschätzungen oder auch Unkenntnis zu einzelnen Aspekten offenbar, insbesondere zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen während der Phase des TransferKuG-Leistungsbezugs.

Im Hinblick auf ganz grundsätzliche Erwartungen an eine Transferpolitik betonten die Arbeitgebervertreter vornehmlich den Gesichtspunkt einer „effektiven Vermittlung“ für die betroffenen Mitarbeiter. Die befragten Betriebsratsvertreter stellten hingegen stärker auf „soziale Abfederung“ und „Vermittlung durch Qualifizierung“ ab.

Auf die Frage, ob die betriebliche Transferpolitik nach eigenen Erfahrungen auch als Instrument genutzt worden sei, sich mit öffentlicher Förderung „sozialverträglich“ von älteren Arbeitnehmern und Leistungseingeschränkten zu trennen, wurde lediglich in einem Fall eine partielle Bestätigung aus Betriebsratsperspektive ausgesprochen. Dieser Betriebsratsvertreter teilte gleichzeitig mit, dass die Reform zum TransferKuG und die damit verbundene zeitliche Verkürzung des Leistungsbezugs deutliche Aus-

59 Die Aussagen der Betriebsparteien (Betriebsräte und Personalverantwortliche) stammen nicht aus dem jeweils gleichen Betriebskontext.

wirkungen auf den Einsatz des Instruments habe. Der Einfluss der Reform sei spürbar, die Änderungen seien gerade „für Ältere gravierend“. Indes habe das Instrument nach wie vor einen wichtigen Stellenwert für weniger qualifizierte, für ältere und auch ausländische Mitarbeiter, mithin für schwer vermittelbare Arbeitnehmer. Darin kommt eine durchaus charakteristische Betriebsratsposition zum Ausdruck.

Ein befragter Personalverantwortlicher gab dagegen zu verstehen:

„Das ist für alle hilfreich. Jede Unterstützung, Beratung ist hilfreich. Alter, Geschlecht, Gesundheit spielt dabei keine Rolle“

Übersicht 9.3-7 Betriebliche Erfahrungen mit der Umsetzung von Transferleistungen I



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Folgt man den Einlassungen der Befragten, so seien die Konflikte zwischen Betriebsparteien in Rahmen betrieblicher Anbahnungsprozesse – vor allem um die Höhe von

Abfindungen und die Laufzeit der Transfergesellschaft – stets auf dem Verhandlungswege lösbar gewesen. Auch die Arbeitgeber- wie Arbeitnehmervertreter betonen gemeinsam die wichtige Rolle der Arbeitsagenturen und den Stellenwert einer frühen Einbindung in betriebliche Anbahnungsprozesse. Dabei habe man gute Erfahrungen mit den Beratungsleistungen der Arbeitsverwaltungen gemacht. Betriebsräte nehmen in solchen Zusammenhängen in der Regel auch gewerkschaftliche Beratung in Anspruch.

Wiederum machen auch die Beschreibungen der betrieblichen Experten deutlich, dass den Agenturen bei der konkreten Auswahl der Transferanbieter kaum eine Rolle zukommt. Im Rahmen der Erhebungen bei den Betriebsratsvertretern wurde dies in vier von fünf Fällen festgehalten. Zu den vorhandenen Auswahlkriterien an Transferanbieter wurde mitgeteilt, dass Anbieter „namhaft“ sein müssen. Erfahrungsgemäß lasse man sich von Anbietern Zertifizierungen vorlegen.

Für die bei den qualitativen Untersuchungen in den Blick genommenen Betriebskontexten bestätigen sowohl Personalverantwortliche als auch Betriebsratsvertreter, dass man stets für Modelle eines parallelen Angebots von Abfindung und Übergangsmöglichkeit in die Transfergesellschaft (ohne Kompensationslogik) optiert habe.

Mit Blick auf mögliche Auswahlprozesse von betroffenen Mitarbeitern, die von den Experten der Transfergesellschaften/BeE in zwei Varianten vorgetragen worden waren (spezifische Auswahlorientierung vs. einheitliche Lösung), bestätigten die befragten Betriebsparteien den Modus der einheitlichen Lösung. Es habe jeweils keine Selektion nach bestimmten Kriterien vorab gegeben, alle durch Betriebsänderungen betroffenen Mitarbeiter hätten das Angebot zum Übergang erhalten.

Vier Betriebsratsvertreter gaben dazu explizit an:


„Alle Gruppen. Nach eigenem Ermessen.“

„Alle betroffenen Mitarbeiter [sind] in die Maßnahmen gekommen, bis auf einen aus Krankheitsgründen.“

„90 Prozent sind übergegangen; 10 Prozent nicht: meist Personen mit langen Kündigungszeiten.“

„Komplette Palette der Mitarbeiter: Alles vorhanden: Jung und alt, männlich und weiblich.“

Übersicht 9.3-8 Betriebliche Erfahrungen mit der Umsetzung von Transferleistungen II

	
Erfahrungen mit der Umsetzung von Transfer aus Sicht von Betriebsratsvertretern und Personalverantwortlichen abgebender Betriebe	
Aussagen von Personalverantwortlichen und Betriebsratsvertretern zu Erfahrungen mit TransferKuG; Aussagen der Betriebsparteien stammen aber nicht aus jeweils gleichen Betrieben	
Aussagen von Betriebsratsvertretern	Aussagen von Personalverantwortlichen
Praxis mit Abfindungszahlungen	
Beide Zielgruppen bestätigen Modell des parallelen Angebots von Abfindung und Übergangsmöglichkeit in Transfergesellschaft (ohne Kompensationslogik)	
Übergang von Mitarbeitern/Selektivität	
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Weitgehend Prinzip der einheitlichen Lösung, keine Selektion vorab ♦ Ausnahme in einem Betrieb: Keine Übernahme von Angestellten mit extrem langen Kündigungsfristen ♦ Ausnahme: „Dauerkranke wechseln nicht“ 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Bestätigung des Prinzips der einheitlichen Lösung („Alle durch Betriebsänderung betroffenen Mitarbeiter“)
Qualitätssicherung bei Profiling und Maßnahmedurchführung	
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Relevant: Transferanbieter müssen „namhaft“ sein ♦ Praxis: Vorlage von Zertifikaten des Maßnahmeträgers 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Betonung der qualitätssichernden Rolle der Agentur für Arbeit
<p>Quelle: Implementationsanalyse; Leitfadengestützte Interviews mit 5 Betriebsratsvertretern abgebender Betriebe (April/Mai 2005); und 4 Personalverantwortlichen aus abgebenden Betrieben (April/Mai 2005)</p>	

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission,
Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente,
Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht Juni 2006

Als Ausnahmen wurden für einen Betrieb benannt, dass es für Angestellte mit sehr langen Kündigungsfristen keine Übernahme gegeben habe und für einen anderen Betrieb wurde auf sogenannte „Dauerkranke“ verwiesen, die kein entsprechendes Angebot erhalten hätten.

Personalverantwortliche verwiesen für die Durchführung der obligatorischen Profiling vornehmlich auf die qualitätssichernde Rolle der Arbeitsverwaltung. Abgesehen vom einzelnen Umstand einer Krankheit bei Mitarbeitern, für die Sonderregelungen getroffen wurden, berichtete zudem keine Seite von Fällen eines nachgelagerten Profiling erst nach der Überleitung in die Transfergesellschaft/BeE. In allen untersuchten Kontexten von abgebenden Betrieben, für die Betriebsratsvertreter und Arbeitgebervertreter befragt wurden, haben Profiling vor Übergang in die Transfergesellschaft stets stattgefunden.

Ein Betriebsratsvertreter bestätigte die enge Koppelung der Profilingpraxis an Vorgaben der Arbeitsverwaltung wie folgt:

„Wir haben uns im Wesentlichen auf einen 4-seitigen Fragebogen der Bundesagentur gestützt und hier noch einiges aufgesetzt.“

Zu Maßnahmedurchführungen während des TransferKuG-Bezugs fielen die Aussagen der befragten Vertreter beider Betriebsparteien schmal aus. Darin drücken sich auch bei diesen Zielgruppen Unkenntnisse über die Durchführungsprozesse aus. Nach den vorliegenden Befunden ist für die Betriebsräte festzuhalten, dass man als betriebliche Interessenvertretung zwar Ziele von Qualifizierungsmaßnahmen für die Transferkurzarbeitergeld-Bezieher durchaus mitdefiniert (wie in vier von fünf Fällen angegeben wurde). Bei den Maßnahmedurchführungen selbst wird dagegen so gut wie kaum mehr Einfluss genommen. Hier agieren die Transferanbieter bzw. die BeE weitgehend eigenständig.

Zu den mit KuG-geförderten Beschäftigungen verbundenen Qualifizierungsmaßnahmen fallen schließlich auch jene Angaben kritisch aus, die von den qualitativ befragten Leistungsbeziehern angeführt wurden.

Eingang in die Betrachtung fanden dabei persönliche Erfahrungen von sechs TransferKuG-Beziehern aus vier unterschiedlichen abgebenden Betrieben. Alle befragten Personen waren männlich, dabei zwischen 45 (jüngster) und 59 (ältester) Jahre alt. Alle sechs Personen bezogen TransferKug im Jahre 2004/2005 und waren in Transfergesellschaften/BeE beschäftigt. Der Wechselgrund war in allen Fällen eine Insolvenz des abgebenden Betriebs. Bei einer Person dauerte der Leistungsbezug zum Interviewzeitpunkt noch an. Drei Befragte waren nach Auslaufen des KuG-Bezugs arbeitslos gemeldet. Zwei Personen waren zum Befragungszeitpunkt wieder in neuen Betrieben erwerbstätig.

Die persönlichen Erwartungen an Transfer stellten sich bei diesem Personenkreis vielfältig dar. Einerseits wurde von der „einzigen Möglichkeit“ sowie der „Hoffnung auf Arbeit“ gesprochen. Eine weitere Person sprach von der seinerzeitigen Vermutung, dass „Vermittlung [dort] erfolgreicher als bei Arbeitsagentur“ sei. In einem Fall wurde indes vom „Druck von Seiten des Insolvenzverwalters in Transfer zu wechseln“ berichtet.

In allen Betriebskontexten sei stets die überwiegende Mehrheit der betroffenen Mitarbeiter in Transfer übergegangen. Alle befragten Personen hatten auch ein Profiling durchlaufen, welches stets durch Mitarbeiter des entsprechenden Transferanbieters durchgeführt worden sei. Zu Inhalten des Profilings gab man an, dass die gewünschte berufliche Orientierung und in der Regel auch die Aufnahme des persönlichen Qualifikationsprofils Gegenstand dieser Bestandsaufnahme gewesen sei.

Drei Befragte charakterisierten die Durchführung wie folgt:

„Was ich kann, was ich in dem Betrieb gemacht habe, Möglichkeiten, was ich machen könnte.“

„Welche allgemeinen Fähigkeiten man hat und welche Berufsausbildung, berufliche Kenntnisse, wie lange man im Betrieb ist und ob zusätzliche Sprachkenntnisse vorhanden sind.“

„Musste zusammen mit dem Profiler einen Fragebogen ausfüllen, was ich über mich denke und über den Arbeitsmarkt. Wir haben im Internet auf den Arbeitsmarkt geguckt. Hat mir einige Bewerbungen ausgedruckt, auf die ich mich bewerben sollte.“

In den Antworten der Befragten schwankten Angaben zur Dauer der Profilings dabei zwischen einigen Stunden und mehreren Tagen.

Mit Blick auf Qualifizierungsmaßnahmen während des TransferKuG-Bezuges gaben zwei Personen (aus jeweils unterschiedlichen Betriebskontexten) an, dass ein „Bewerbungstraining“ durchgeführt worden sei. Vier Personen wussten über etwaige Maßnahmen keine Angaben zu machen oder man konnte sich daran nicht erinnern. Pointierte Einzelaussagen von befragten KuG-Beziehern zu Maßnahmen während des eigenen Leistungsbezugs zeigen dabei, dass BeE bzw. durchführende Transferträger betroffene Mitarbeiter offenbar auch weitgehend sich selbst überlassen.

„Mir wurde gesagt, dass ich mich selbst kümmern müsste. Ich habe zwar von der Transfergesellschaft ein Schreiben bekommen 'Die Qualifizierungsmaßnahmen haben begonnen'... es war aber niemand zu erreichen.“

„Habe Bewertung beim Profiling bekommen dass ich im Stande bin, mich selber darum zu kümmern.“

Über konkrete Vermittlungsvorschläge während der Transferphase wurde in lediglich einem Fall berichtet. Auf die Frage, ob man sich nach allen Erfahrungen noch einmal für das Angebot einer Transfergesellschaft entscheiden würde, verneinten vier der

sechs Befragten, lediglich ein Befragter stimmte zu und eine Person konnte dazu keine Aussage machen.

9.3.5 Zusammenfassung

Zusammenfassend bleibt auf Basis der ermittelten Befunden Folgendes festzuhalten:

- *Relevanz rechtzeitiger Einbindung bei Anbahnungsprozessen von Transfer*

Alle befragten Experten sehen ein besseres Funktionieren der Transferpolitik bei rechtzeitiger Einschaltung von Agenturen und Transferanbietern in die Anbahnungsprozesse durch die betroffenen Betriebe. Beratungen von Personalleitern, Betriebsräten sowie auf Belegschaftsversammlungen müssen fristgerecht organisiert werden können. Für die Betriebsparteien ist eine Planungs- und Rechtssicherheit in solchen Prozessen besonders wichtig. Vor allem spielen die Agenturen dabei eine wichtige Rolle.

In der Praxis treten dabei allerdings häufig Probleme auf. Nach jeweils eigenen Angaben werden sowohl Agenturen als auch Transferanbieter in Fällen betrieblicher Personalanpassungsmaßnahmen nicht immer hinreichend früh in betriebliche Anbahnungsprozesse involviert. Dafür werden auch im Vorfeld zu langwierige Verhandlungsprozesse zwischen den Betriebsparteien verantwortlich gemacht.

- *Gute Erfahrung mit Profiling*

Mit der Einbindung beim Profiling besteht zwischen allen Akteuren offenbar gute Kooperation. Transferanbieter arbeiten mit Agenturen bzw. mit deren Arbeitshilfen und übermitteln offenbar hinreichend Informationen an die Arbeitsverwaltung. Die Agenturen ihrerseits zeigen sich mit der entsprechenden Verfahrenspraxis zufrieden.

- *Unterschiedliche Muster bei Auswahlprozessen in Betrieben*

Die Befunde legen nahe, dass es im Rahmen betrieblicher Transferpolitik offenbar unterschiedliche Verfahrensweisen gibt. Spezifische Selektionen betroffener Mitarbeiter vor Übergängen in Transfer sind danach teilweise betriebliche Praxis. Weitgehend übereinstimmend gaben die Experten jedoch an, dass die Missbrauchsmöglichkeiten bei Transfer – im Sinne einer expliziten „Brückenbildung“ für ältere Arbeitnehmer – in Folge der Gesetzesänderung schwieriger geworden seien.

- *Mangelnde Einblicke und Qualitätssicherungen bei konkreten Maßnahmedurchführungen als Hauptproblem*

Ein Hauptproblem der Umsetzung der Transferinstrumente liegt den Ergebnissen der Implementationsanalyse zufolge bei mangelnden Einblicken in die Umsetzung der konkreten Transfermaßnahmen bzw. in die Durchführung jener Maßnahmen, die mit TransferKuG geförderten Beschäftigungen verbunden sind. Mangelnde Einblicke in

diese operativen Prozesse, für welche die Transferanbieter eine spezifische Autonomie für sich behaupten, bedeuten auch fehlende explizite Prüfungen oder Qualitätssicherungen. Mit den kritischen Angaben der befragten Leistungsbezieher, den knappen Einlassungen der befragten Betriebsrats- und Arbeitgebervertreter, vor allem aber mit den Befunden der Erhebungen bei den Arbeitsagenturen wird deutlich, dass wenig Einsichtsmöglichkeiten in die konkreten Verfahrens- und Vorgehensweisen vor Ort bestehen und dass vielmehr häufig auch unklar bleibt, welche konkreten Maßnahmen mit den betroffenen Beschäftigten durchgeführt werden. Nicht zuletzt hat auch die eigens angegebene Prüfpolitik der Arbeitsagenturen daran einen Anteil. Eine Überprüfung der Durchführung von Maßnahmen im Hinblick auf Prozesse, Methoden und Inhalte vor Ort erfolgt bei weniger als einem Drittel der fördernden Agenturen, regelmäßige Kontrollen vor Ort nur bei einem Fünftel der Agenturen und Berichte, die über das gesetzlich Geforderte hinaus gehen, spielen in der Qualitätssicherungspolitik der Agenturen eine verschwindend geringe Rolle.

10 Konzeption und Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse zu Transferleistungen

10.1 Ziele und Grundlagen der quantitativen Wirkungsanalyse

Die Beurteilung der quantitativen Wirkungen von Transferleistungen erfolgt analog zum Vorgehen bei FbW. Dazu wird die Wirkung der Instrumente vor der Reform mit der Wirkung nach der Reform verglichen. Da es sich bei den Transferleistungen um zwei Maßnahmetypen handelt (Transfer-Kurzarbeitergeld und Transfermaßnahmen) wird die Analyse nach beiden getrennt durchgeführt. Als Referenz dient die Wirkung von Strukturkurzarbeitergeld bzw. die Wirkung der Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen.

Die Beurteilung der Wirksamkeit der Instrumente beruht wiederum auf einem Vergleich der Teilnehmer an Transferleistungen mit Personen, die nicht an der jeweiligen Maßnahme teilgenommen haben. Die Mitglieder der Kontrollgruppe unterscheiden sich lediglich hinsichtlich der Maßnahmenteilnahme von der Teilnehmergruppe. Hinsichtlich der übrigen Merkmalsstruktur sollten keine systematischen Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern auftreten. Dies wird durch einen Matchingansatz gewährleistet und erlaubt eine kausale Interpretation der Teilnahme auf den Erwerbsverlauf.

Die Kontrollgruppe besteht aus Personen, die zumindest bis zum Zeitpunkt des Eintritts ihres jeweiligen Matching-Partners in die Transferleistung nicht an einer solchen teilgenommen haben. Die Teilnahme an einer anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ist aber möglich. Ziel der Evaluation ist es somit, den Maßnahmeneffekt im Vergleich zur Situation einer „normalen“ Betreuung und Begleitung durch die Arbeitsagentur zu ermitteln.

Im Zuge der Reform können sich nicht nur die Maßnahmen selbst geändert haben (Qualitätseffekt), sondern auch die Zusammensetzung der Teilnehmergruppe (Selektionseffekt) sowie die gesamtwirtschaftliche Situation (Konjunktoreffekt). Für mögliche konjunkturelle Effekte wird kontrolliert, da Teilnehmer und Nichtteilnehmer der gleichen konjunkturellen Situation ausgesetzt sind.⁶⁰ Sowohl der Qualitäts- als auch der Selektionseffekt können sich auf den durchschnittlichen Maßnahmeneffekt auswirken. Der Schwerpunkt der hier präsentierten Analyse liegt, neben der Ermittlung des Effekts für die Transferleistungen insgesamt, auf der Auswirkung der Reform auf die Qualität der Maßnahme. Um dieses Ziel zu erreichen, werden Teilnehmer vor der

60 Dahinter steht die Annahme, dass konjunkturelle Effekte (additiv separabel) in gleicher Weise auf Teilnehmer und Nichtteilnehmer wirken und sich dadurch aufheben.

Reform mit vergleichbaren Teilnehmern nach der Reform verglichen, wobei die Eigenschaften der Teilnehmer am Transferkurzarbeitergeld (Transfer-Kug) konstant gehalten werden. Zu diesem Zweck wird erneut auf einen Matchingansatz zurückgegriffen. Für dieses Vorgehen ist eine hinreichend große Anzahl an Teilnehmern vor der Reform notwendig. Dies ist im vorliegenden Fall nur für Transfer-Kug gegeben. Für Transfermaßnahmen kann daher lediglich der Gesamteffekt der Reform und nicht der isolierte Qualitätseffekt ermittelt werden.

Die Datengrundlage und damit die Vorgehensweise der Analyse unterscheidet sich zwischen dem Transferkurzarbeitergeld und den Transfermaßnahmen. Daher werden die Instrumente in zwei gesonderten Schritten untersucht. Kapitel 10.2 widmet sich dem Transferkurzarbeitergeld und Kapitel 10.3 den Transfermaßnahmen, wobei jeweils ein Vergleich mit den entsprechenden Vorgängerinstrumenten vorgenommen wird. Die Ergebnisse dieser Betrachtungen werden in Kapitel 10.4 zusammengefasst.

10.2 Die Wirkung von Transferkurzarbeitergeld

10.2.1 Datengrundlage

Für Transferkurzarbeitergeld und Strukturkurzarbeitergeld (Struktur-Kug) liegen, im Gegensatz zur Teilnahme an FbW, keine zentralen Verwaltungsdaten auf Individualbasis vor. Dies hat zur Konsequenz, dass zunächst eine Datenbasis der Teilnehmer erstellt werden musste. Dieser Prozess gliederte sich in drei Schritte. In einem ersten Schritt wurde eine Datei generiert, die Betriebsstätten beinhaltet, in denen Empfänger von Transfer- bzw. Strukturkurzarbeitergeld beschäftigt werden. In einem zweiten Schritt wurden die in diesen Betriebsstätten beschäftigten Personen ermittelt. Ob es sich bei den Personen um tatsächliche Teilnehmer an den zu evaluierenden Instrumenten handelte, musste im dritten Schritt im Rahmen einer anschließenden Befragung in Erfahrung gebracht werden.

Zu den (potentiellen) Teilnehmern und Nichtteilnehmern wurden die Daten der Integrierten Erwerbs-Biographien (IEB) gespielt. Hierbei handelt es sich um die Kombination aus Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei (MTG), der Beschäftigten-Historik (BeH), der Leistungsempfänger-Historik (LeH) und der Informationen zum Arbeitsuchendenstatus aus dem Bewerberangebot (ASU/BewA). Eine nähere Beschreibung dieser Datengrundlage findet sich in Kapitel 6.2. Im Vergleich zur Analyse von FbW wird jedoch an dieser Stelle auf zwei weitere Merkmale aus den Prozessdaten zurückgegriffen. Zum einen ist dies der Eintritt in die Arbeitssuche für die Nichtteilnehmer, wobei sowohl der Zugangsgrund als auch der Zeitpunkt relevant sind. Die als Kontrollpersonen geeigneten Nichtteilnehmer sind vom Arbeitgeber gekün-

digt, aber noch nicht arbeitslos, also in der Situation, in der die Teilnehmer wären, wenn Sie nicht in die Maßnahme übergängen. Zum anderen handelt es sich um die Betriebsgröße der letzten Betriebsstätte, in der Teilnehmer und Nichtteilnehmer vor Eintritt in die Maßnahme bzw. vor der Meldung als arbeitssuchend beschäftigt waren. Es ist zu vermuten, dass Transferleistungen vor allem von größeren Betrieben in Anspruch genommen werden. Um mögliche Selektionsprobleme zu vermeiden, ist die Kontrolle der Betriebsgröße im Zusammenhang von Transferleistungen daher notwendig.

Da Transfer-Kug erst zum 1. Januar 2004 eingeführt wurde, ist eine aussagekräftige Analyse anhand der Verwaltungsdaten aufgrund der fehlenden Information am aktuellen Rand in Verbindung mit der vergleichsweise langen Maßnahmendauer (bis zu 24 Monate vor und bis zu 12 Monate nach der Reform) nicht möglich. Da zudem mit Hilfe der Geschäftsdaten keine eindeutige Identifizierung der Teilnehmer möglich ist, beruht die Ermittlung der Effekte der Teilnahme auf die Teilnehmer auf Daten, die in Befragungen gewonnen wurden. Die Verwaltungsdaten konnten somit nicht zur Ermittlung der Zielvariablen, sondern lediglich für die Generierung der für das Matching notwendigen Informationen verwendet werden. Zuvor mussten die Teilnehmer jedoch erst ermittelt werden, was durch eine Kombination aus der Zusammenführung verschiedener Datenquellen und der Durchführung von Interviews mit potenziellen Teilnehmern realisiert wurde und im Folgenden dargestellt wird.

1. Schritt: Betriebsstättendatei für Transfer-KuG/ Struktur-KuG

Für das Transfer- und Struktur-Kug sind zentral bei der BA bzw. dem IAB lediglich Informationen zu den Betrieben vorhanden, in denen Empfänger des Transfer- bzw. Strukturkurzarbeitergelds sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Hierbei handelt es sich um stichtagsbezogene Informationen, die sich jeweils auf den 30. Juni bzw. den 31. Dezember eines Jahres beziehen. Diese Datenbasis (KuG-DB) wird für die aufeinanderfolgenden Jahre 2003 und 2004 verwendet. Dies hat zum einen den Grund, dass die Datei für die vorherigen Jahre keine ausreichende Datenqualität aufweist. Zum anderen wird mit der Wahl dieses Zeitraumes sowohl ein Jahr vor als auch ein Jahr nach der Reform abgedeckt. Eine eindeutige Identifizierung der in dieser Datenbank aufgeführten Betriebsstätten ist allerdings nur in einem Teil der Fälle möglich. Aufgrund der häufig fehlenden Betriebsnummer und der Stichtagsperspektive sind die Informationen aus der KuG-DB unvollständig.⁶¹ Daher wurden

61 Die Datenbank hat für den Stichtag 31.12.2003 1.059 Einträge an betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten (beE), von denen für 323 eine BA-Betriebsnummer vorliegt, für den Stichtag 30.06.04 werden 1.048 beE ausgewiesen, von denen für 308 eine BA-Betriebsnummer bekannt ist. Inwieweit unter den Betriebsstätten Fälle doppelt auftreten, ist nicht feststellbar, weshalb der Anteil an Betriebsstätten mit BA-Betriebsnummer in der KuG-DB nicht eindeutig festgestellt werden kann.

ergänzend weitere Betriebsnummern über eine Zeichenkettensuche in der Betriebsstättendatei der BA gewonnen. In dem jeweiligen Betriebsnamen müssen folgende Zeichenketten bzw. Kombinationen von Zeichenketten enthalten sein:

- 'BeE' oder 'beE'
- 'Transfer' und gleichzeitig 'gesellschaft' bzw. 'Gesellschaft'
- 'Beschäftigung' und gleichzeitig 'gesellschaft' bzw. 'Gesellschaft'

Die kombinierte Datenbank, die die Ausgangsbasis für die Ermittlung der Teilnehmer an dem zu evaluierenden Instrument darstellt, enthält schließlich insgesamt 1.048 Betriebsnummern, wobei 382 aus der KuG-DB stammen und 726 aus dem Verfahren der Suchabfrage über Zeichenketten gewonnen wurden.

2. Schritt: Potentielle Teilnehmer

Mit Hilfe der Betriebsnummern lassen sich Neueinstellungen in den aktiven Transfergesellschaften bzw. betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten zwischen dem 1. Januar 2003 und dem 31. Dezember 2004 ermitteln. Hierzu werden die Betriebsnummern mit den entsprechenden Zugängen in der Beschäftigtenstatistik verknüpft. Während Informationen über sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Allgemeinen nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung zur Verfügung stehen, sind Neuanmeldungen von diesem Problem nur in abgeschwächter Form betroffen. Deshalb können wir auch für das Jahr 2004 nahezu alle Zugänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in unseren Daten beobachten. Die Teilnehmer an den Maßnahmen sind Teil dieser Neueinstellungen. Neben den Teilnehmern werden aber auch andere Personen in den ausgewählten Betriebsstätten beschäftigt. Hinzu kommt, dass nicht sicher gestellt ist, dass alle ausgewählten Betriebsstätten tatsächlich Transferkurzarbeiter bzw. Strukturkurzarbeiter beschäftigen. Dies kann zum einen durch fehlerhafte Aufnahme der Betriebsnummer als auch durch fehlerhafte Ziehung mit Hilfe der oben angegebenen Zeichenketten auftreten. Die Grundgesamtheit der vom IAB ermittelten potentiellen Teilnehmer umfasst für das 2003 62.334 und für 2004 38.105 Personen.

Zunächst wurden daher mit Hilfe der durch das IAB zur Verfügung gestellten Erwerbsbiographien die Fälle aus der Datei potentieller Teilnehmer ausgeschlossen, die sich als unplausibel erwiesen:⁶²

62 Die Ausschlusskriterien greifen nur, wenn der jeweilige Zustand vor bzw. nach potentielltem Eintritt in die Maßnahme mindestens 10 Tage beobachtet wird. Diese Minimalgrenze dient dazu, die Anfälligkeit gegenüber etwaigen Fehlern in den Daten zu verringern.

-
- Ausgeschlossen wurden Personen, die unmittelbar vor dem Eintritt in die BeE arbeitslos gemeldet waren, Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben oder Teilnehmer an ABM/SAM waren. Persönliche Voraussetzung für die Förderung der Eingliederung bei betrieblichen Restrukturierungen ist die Bedrohung durch Arbeitslosigkeit sowie die Fortsetzung einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nach Arbeitsausfall. Ist eine Person vor dem Eintritt in die Betriebsstätte arbeitslos, bezieht Arbeitslosenunterstützung oder nimmt an ABM/SAM teil, ist eine Teilnahme an dem zu evaluierenden Instrument daher ausgeschlossen.
 - Bezieher von Transferkurzarbeitergeld befinden sich in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis. Ein solcher Status schließt jedoch den gleichzeitigen Bezug von Arbeitslosengeld sowie eine Arbeitslosigkeitsmeldung aus. Auch die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme ist unplausibel und entsprechende Fälle werden ebenfalls ausgeschlossen.

Die Anwendung dieser Kriterien führt dazu, dass sich die Stichprobe potenzieller Teilnehmer für das Jahr 2004 um ca. 32% verringert, für das Jahr 2003 beläuft sich die Reduktion auf ca. 30%.

3. Schritt: Tatsächliche Teilnehmer an Transfer-KuG und Struktur-KuG

Trotz des Ausschlusses unplausibler Fälle auf Grundlage der administrativen Daten können sich in der Gruppe potentieller Teilnehmer Personen befinden, die nicht an den zu evaluierenden Maßnahmen teilgenommen haben. Die tatsächlichen Teilnehmer konnten daher erst in den Befragungen identifiziert werden.

Nichtteilnehmer

Als Nichtteilnehmer wurden Personen ausgewählt, die sich in dem gleichen Quartal, in dem die Teilnehmer in die Maßnahme eingetreten sind, arbeitssuchend gemeldet hatten. Parallel zu dieser Arbeitssuche musste eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorliegen und die Personen durfte nicht zugleich Leistungsempfänger oder Teilnehmer an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme sein. Hinzu kommt, dass das Arbeitsverhältnis vom Arbeitgeber gekündigt wurde und die Personen noch nie bei einer Transfergesellschaft beschäftigt waren.

Die beschriebene Personengruppe eignet sich deshalb als Vergleichsgruppe für die Teilnehmer an Transferleistungen, da die Nichtteilnehmer genau wie die Teilnehmer von Arbeitslosigkeit bedroht waren. Die Grundgesamtheit dieser Gruppe umfasst für 2003 1.324.545 Personen und für 2004 1.061.188 Personen.

Eine alternative Vergleichsgruppe bestünde aus Personen, die im Quartal des Maßnahmenbeginns *in die Arbeitslosigkeit eintreten*. Diese Vergleichsgruppe würde sich somit aus Personen zusammensetzen, die zuvor von Arbeitslosigkeit bedroht waren

und während der Phase der „Bedrohung durch Arbeitslosigkeit“, in der die Teilnehmer in die Maßnahme eintreten, keine neue Beschäftigung gefunden haben. Eine solche Konstruktion impliziert jedoch das Problem möglicher selektionsbedingter Verzerrungen, da solche Personen nicht in der Kontrollgruppe auftreten, die einen Übergang in eine neue Beschäftigung vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit realisieren. Man würde also Teilnehmer an Transfer-Kug, die noch einen Arbeitsvertrag besitzen, mit Arbeitslosen vergleichen, die ihren Arbeitsplatz bereits verloren haben. Insofern ist die gewählte Vergleichsgruppe der hier beschriebenen Alternative überlegen.

10.2.2 Matching

Der oben skizzierte Untersuchungsaufbau beinhaltet drei Matching-Prozesse. Ausgangspunkt ist die Stichprobe der Teilnehmer am Transfer-Kug. Zu diesen Teilnehmern werden Nichtteilnehmer gematcht, die zum gleichen Zeitpunkt in die Arbeitssuche eingetreten sind. Zusätzlich werden zu den Teilnehmern Personen gematcht, die vor der Reform am Struktur-Kug teilgenommen haben. Anschließend werden zu dieser Gruppe wiederum vergleichbare Nichtteilnehmer gespielt.

Auf der Basis dieser vier Gruppen lassen sich zwei Effekte ermitteln. Zum einen ergibt der Vergleich der Teilnehmer mit den Nichtteilnehmern nach der Reform den Teilnahmeeffekt auf die Teilnehmer (*treatment effect on the treated*). Vergleicht man zusätzlich die Teilnehmer und Nichtteilnehmer vor der Reform und zieht diese Differenz von der vorher ermittelten Differenz ab (Differenz von Differenzen), so erhält man den oben als Qualitätseffekt bezeichneten Effekt der Reform, bezogen auf die Personen, die Transferkurzarbeitergeld bezogen haben. Bei diesem Effekt handelt es sich also um den Reform-Effekt auf die Teilnehmer nach der Reform. Der Gesamteffekt der Reform lässt sich mit dem beschriebenen Verfahren nicht ermitteln, da für die dafür notwendige zusätzliche Zufallsauswahl von Teilnehmern an Struktur-Kug keine Befragungskapazität mehr zur Verfügung stand. Die Auswahl der Teilnehmer am Struktur-Kug spiegelt aufgrund des gewählten Matching-Ansatzes von vorneherein die Struktur der Teilnehmer am Transfer-Kug wider.

Für das Matching wurden Propensity-Scores geschätzt und anschließend auf Grundlage der entsprechenden Scores Teilnehmer und Nichtteilnehmer innerhalb exakter Zellen einander zugeordnet. Das exakte Matchen wurde in Bezug auf die Merkmale Geschlecht, Quartal und Strategietyp vorgenommen (siehe Anhang D zu Einzelheiten der verwendeten Methode). Ausgangspunkt für das Matching ist ein Sample von 400 befragten Teilnehmern an Transferkurzarbeitergeld. Zu diesen Teilnehmern wurden auf Grundlage der Informationen aus den verfügbaren administrativen Daten mit Hilfe eines konditionalen Propensity-Score-Matchings vergleichbare Nichtteilnehmer ermittelt. Hierfür stand eine Stichprobe aus 320.000 Personen zur Verfügung, das Verhältnis von Teilnehmern zu Nichtteilnehmern betrug also 1:800. Für 382 Teil-

nehmer an Transferkurzarbeitergeld konnte ein Interview mit einem gematchten Nichtteilnehmer realisiert werden. Auf Ebene der Teilnehmer wurden 375 Interviews mit zu den Teilnehmern an Transferkurzarbeitergeld gematchten Teilnehmern an Strukturkurzarbeitergeld realisiert. Für dieses Matching stand die um unplausible Fälle bereinigte Grundgesamtheit an potenziellen Struktur-Kug-Teilnehmern zur Verfügung, was einem Verhältnis von Teilnehmern 2004 zu Teilnehmern 2003 von ca. 1:110 entspricht. Zu diesen 375 interviewten Teilnehmern an Strukturkurzarbeitergeld wurden wiederum Nichtteilnehmer gematcht, wobei 342 Interviews realisiert wurden. Die Ermittlung des Teilnahmeeffekts auf die Teilnehmer an Transferkurzarbeitergeld beruht demnach auf 382 Teilnehmer-Nichtteilnehmer Paaren, während die Ermittlung des Teilnahmeeffekts für das Strukturkurzarbeitergeld auf 342 Paaren beruht. Die Teilnehmer und entsprechend die dazu gematchten Nichtteilnehmer sind über die Quartale des Maßnahmenzugangs gleich verteilt.

In die Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit geht, im Vergleich zur Analyse von FbW, eine geringere Anzahl erklärender Variablen ein. Dies hängt damit zusammen, dass für die hier betrachteten Personen aktuelle Informationen nur aus der BeH vorliegen, da die Personen zum Zeitpunkt des Eintritts in die Maßnahme nicht arbeitslos gemeldet sind. Diese geringere Informationsbasis wird ausgeglichen durch einen vergleichsweise detaillierten Rückgriff auf die vorherige Erwerbsgeschichte: Es wird, auf Jahresbasis, für einen Zeitraum von 10 Jahren vor Eintritt in die Maßnahme der Anteil der Phasen ungeförderter Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aufgenommen. Zusätzlich wird die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der letzten Betriebsstätte, in der der Teilnehmer vor Eintritt in das Kurzarbeitergeld beschäftigt war, in die Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit aufgenommen.

Die Verteilungen einiger Merkmale in der Teilnehmer- und Nichtteilnehmergruppe vor und nach dem Matching sind in den Übersichten D-41 bis D-43 in Anhang D dargestellt. Zur Beurteilung der Güte des Matching wird der standardisierte Bias herangezogen. Dieser berechnet für jede Merkmalsausprägung die Differenz der Mittelwerte zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern und setzt diese ins Verhältnis zur Wurzel der durchschnittlichen Varianzen. Für diesen Indikator fehlt ein klarer Grenzwert, ab dem ein Matching als gelungen bezeichnet werden kann. Empirische Studien wie Sianesi (2004) gehen i.d.R. jedoch davon aus, dass eine Reduktion auf einen Wert von weniger als 5 als gut angesehen werden kann. Der mittlere standardisierte Bias von 3,40 für das gematchte Sample von Teilnehmern und Nichtteilnehmern am Transferkurzarbeitergeld nach der Reform zeigt somit an, dass das Balancing der Merkmale zwischen beiden Gruppen als gelungen angesehen werden kann. Gleiches gilt für die Teilnehmer und Nichtteilnehmer an Strukturkurzarbeitergeld, der standardisierte Bias liegt hier bei 3,09. Wie bereits oben erwähnt liegen für die Analyse der hier betrachteten Instrumente keine Verwaltungsdaten vor. Die Verwendung von Interviewdaten birgt im Zusammenhang der quantitativen Wirkungs-

analyse das Risiko, dass die Erreichung einer ausreichenden Qualität des Matchings nicht immer sichergestellt ist, da erst nach Realisierung der Interviews die Qualität des Matchings festgestellt werden kann. Im Falle des Matchings auf Teilnehmerebene (Teilnehmer nach Reform zu Teilnehmern vor Reform) ist es zwar gelungen, die Strukturen der Teilnehmer einander anzunähern, allerdings muss festgestellt werden, dass weiterhin signifikante Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen bestehen, der mittlere standardisierte Bias liegt entsprechend bei 6,15. Die Unterschiede in den Teilnahmeeffekten können daher weiterhin sowohl aus einer, wenn auch in ihrem Ausmaß reduzierten, unterschiedlichen Zusammensetzung der Teilnehmer vor und nach der Reform als auch aus einer veränderten Qualität der Maßnahme resultieren. Die auch nach dem Matching bestehenden Unterschiede lassen sich zum einen durch eine im Vergleich zum Teilnehmer- Nichtteilnehmer Matching geringe Fallzahl erklären. Ein weiterer Grund ist die größere Unsicherheit bezüglich der Kontrollgruppe. Während im Falle des Teilnehmer-Nichtteilnehmer Matchings in den administrativen Daten identifizierte Nichtteilnehmer tatsächlich Nichtteilnehmer sind, ist das Matching von Teilnehmern zu Teilnehmern hier mit einer weiteren Unsicherheit behaftet, die zu Lasten der Qualität geht: Potenzielle Teilnehmer stellen sich beim Interview nicht immer als tatsächliche Teilnehmer heraus, was aus der fehlenden Dokumentation der Maßnahmenteilnahme in den zentralen Datensätzen resultiert.

10.2.3 Teilnehmer-Strukturen und Programminhalte

Die im Rahmen dieser Analyse interviewten Teilnehmer an Transferkurzarbeitergeld sind im Durchschnitt 47 Jahre alt, die Mehrzahl der Personen sind Männer und stammen überwiegend aus den Strategietypen 2, 3 und 5. Der überwiegende Anteil der Teilnehmer hat einen Hauptschulabschluss, die mittlere Reife oder einen gleichwertigen Schulabschluss sowie eine abgeschlossene Berufsausbildung (71%). 5% der Teilnehmer haben Abitur und eine Berufsausbildung, 6% einen Fachhochschulabschluss und 5% einen Universitätsabschluss. 98% der Teilnehmer haben die deutsche Staatsbürgerschaft. Der durchschnittliche Anteil der Arbeitstage, die in den zurückliegenden Jahren in Arbeitslosigkeit verbracht wurden, schwankt zwischen 0,4% und 3,2% und ist relativ gering. Der entsprechende Anteil an Tagen in ungeförderter Beschäftigung ist entsprechend hoch und schwankt zwischen 88% und 97%. Diese Indikatoren sowie die durchschnittliche Dauer des letzten Beschäftigungsverhältnisses von ca. 3.600 Tagen deuten auf stabile Erwerbsverläufe in der Vergangenheit hin. Die Mehrzahl der Teilnehmer war vor Eintritt in das Transferkurzarbeitergeld im verarbeitenden Gewerbe beschäftigt (68%). Ein relativ geringer Anteil war zuletzt in Betriebstätten mit bis zu 20 Mitarbeitern beschäftigt (14%) während ein relativ hoher Anteil an Personen in Betriebstätten mit mehr als 200 Mitarbeitern beschäftigt war (46%). Bei 16% liegt die Zahl der sozialversicherungs-

pflichtig Beschäftigten sogar bei mehr als 1000. Die hier beschriebenen Anteilswerte beziehen sich auf die Teilnehmer, die im Rahmen der 382 gematchten Paare Bestandteil der folgenden Wirkungsanalyse sind (siehe Übersicht L-13 in Anhang L).⁶³

Die Teilnehmer wurden im Rahmen der von infas durchgeführten Interviews zu Ihrem Übergang in Transfer- bzw. Strukturkurzarbeitergeld befragt (siehe Übersicht L-14). Hierbei ging es u.a. um die persönlichen Motive für einen Übergang in die betrachteten Instrumente. Für die Mehrzahl der Teilnehmer spielte hierbei die Vermeidung von Arbeitslosigkeit eine Rolle, für Transfer-Kug lag der Anteil bei 75%, für Struktur-Kug bei 66%. Ca. 54% erhofften sich durch die Teilnahme eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen. Die Möglichkeit zur Qualifizierung war für 50% der Transfer-Kug und 41% der Struktur-Kug-Teilnehmer ein Motiv, 57% bzw. 52% erhofften sich Unterstützung bei der Stellensuche. Die Überbrückung der Zeit bis zur Rente als Motiv scheint mit der Reform zurückgegangen zu sein, sie spielt für 30% der Teilnehmer eine Rolle, vor der Reform lag der Anteil noch bei 42%. Jeweils 11% geben an, dass für sie Chancen auf eine Wiederbeschäftigung im alten Betrieb in Aussicht gestellt wurden. Dies ist erstaunlich, da es den gesetzlichen Vorgaben widerspricht, nach denen eine Wiederbeschäftigung im alten Unternehmen nicht gestattet ist.

28% der Befragten geben an, dass sie vor Eintritt in das Struktur-Kug an einer Sozialplanmaßnahme teilgenommen haben. Nach der Reform scheint die Kopplung dieser Maßnahmetypen häufiger aufzutreten: 39% geben an, vorher an einer Transfermaßnahme teilgenommen zu haben. Vor und nach der Reform geben ca. 70% an, Abfindungen erhalten zu haben. Die Höhe der Abfindungen scheint sich nicht verändert zu haben und beläuft sich im Durchschnitt für die Personen, die Abfindungen erhalten haben, auf ca. 10 Monatsgehälter. 25% der Struktur-Kug-Empfänger geben an, dass Kollegen von Ihnen wieder im alten Unternehmen beschäftigt wurden, beim Transfer-Kug sind dies ca. 30%, wobei es sich dabei bei der überwiegenden Zahl nach Auskunft der Befragten nicht um Einzelfälle gehandelt hat.

Die Teilnehmer an den beiden hier betrachteten Instrumenten wurden nach ihren Aktivitäten während der Maßnahmen befragt. 25% der befragten Teilnehmer an Struktur-Kug gaben an, während der gesamten „nichts gemacht“ zu haben, dieser Anteil beläuft sich bei den Teilnehmern an Transfer-Kug auf 19%. Der durch-

63 Die entsprechenden Anteilswerte der Teilnehmer an Strukturkurzarbeitergeld werden hier nicht ausführlich berichtet, da es sich aufgrund des Matchings auf Teilnehmerebene nicht um eine unabhängige Stichprobe handelt und die Verteilung derjenigen der Transferkurzarbeitergeldempfängern ähnelt. Die entsprechenden Werte sind in der deskriptiven Darstellung des Matching-Verfahrens enthalten (Übersicht D-43 in Anhang D).

schnittliche Anteil an Zeit, in der keinerlei Aktivität vorlag, beläuft sich bei beiden Gruppen auf ca. zwei Drittel.⁶⁴

Ein geringer Anteil der Befragten gibt an, während der Maßnahme eine zuvor begonnene Ausbildung fortgeführt zu haben (Transfer-Kug: 2%, Struktur-Kug: 1%). Als Leiharbeiter wurden 3 bzw. 5% an andere Unternehmen verliehen, ein Praktikum in einem anderen Betrieb haben 11% der Struktur-Kug und 15% der Transfer-Kug Teilnehmer absolviert. In ungefähr der Hälfte aller Fälle fanden fachspezifische Schulungen statt, wobei sowohl vor als auch nach der Reform ca. 30% der Teilnehmer an diesen Schulungen angaben, dass diese nicht zu einer Erweiterung ihrer beruflichen Kenntnisse geführt haben. Bei der Mehrzahl der Teilnehmer fand ein Bewerbertraining statt (Struktur-Kug 66%, Transfer-Kug 69%). Unterstützung bei der Stellensuche haben vor der Reform 42% und nach der Reform 47% erfahren. Existenzberatungen fanden bei Struktur-Kug in 24% der Fälle statt, während dies bei Transfer-Kug 18% der Fälle berichten. 38% der Teilnehmer an Struktur-Kug berichten, dass sie vor oder während der Maßnahme ein Profiling durchlaufen haben, nach der Reform hat dieser Anteil mit 60% zugenommen.⁶⁵

Insgesamt scheinen sich die Inhalte der Instrumente vor und nach der Reform nicht wesentlich voneinander zu unterscheiden. Sowohl vor als auch nach der Reform finden verschiedene Maßnahmearten im Rahmen des Transfer- bzw. Struktur-Kug-Bezugs statt, wobei Bewerbertraining hierbei jeweils die häufigste Maßnahme ausmacht. Die durchschnittliche Zeit, in der die Teilnehmer keinerlei Aktivitäten nachgehen, hat sich nach der Reform nicht verändert und macht mit 66% deutlich mehr als die Hälfte der Zeit des gesamten Bezugs von Struktur-Kug bzw. Transfer-Kug aus. Die anscheinend geringere Bedeutung der Brückenfunktion in die Rente ist ein Indiz dafür, dass die Verkürzung der Maßnahmedauer als ein wesentliches Element der Reform ihre intendierte Wirkung entfaltet.

10.2.4 Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse

Die Wirkung des hier betrachteten Instruments wird anhand verschiedener Zustandswahrscheinlichkeiten im Zeitverlauf analysiert. Die Informationen hierzu stammen aus Interviewdaten und liegen auf Monatsbasis vor. Die Teilnehmer werden ab dem Ein-

64 Diese Angaben decken sich mit den in Abschnitt 9.3.4 der Implementationsanalyse beschriebenen Erfahrungen, die sechs Leistungsbezieher in qualitativen Interviews äußerten. Aus diesen Äußerungen entsteht der Eindruck, dass die betroffenen Personen weitgehend sich selbst überlassen waren.

65 Die Erfahrungen der befragten Teilnehmer über Art und Umfang der durchgeführten Aktivitäten decken sich damit –zumindest in ihrer relativen Bedeutung– mit den Angaben der Agenturen aus der Implementationsanalyse (siehe Abschnitt 9.3.3).

tritt in die Maßnahme, also dem Bezug von Struktur- bzw. Transfer-Kug, die Nichtteilnehmer ab dem Eintritt in den Zustand „von Arbeitslosigkeit bedroht“ betrachtet. Die kausalen Effekte der Teilnahme am Struktur- bzw. Transfer-Kug ergeben sich durch den Vergleich der Wahrscheinlichkeiten von Teilnehmern und Nichtteilnehmern in einem bestimmten Zustand, bspw. ungeförderter Beschäftigung, zu sein. Diese kausalen Effekte werden für verschiedene Zeitpunkte nach Eintritt in die Maßnahme ermittelt und im Zeitverlauf dargestellt.

Wie bei der FbW setzt sich auch hier der Maßnahmeneffekt aus grundsätzlich zwei entgegengesetzten Komponenten zusammen: dem so genannten Lock-In-Effekt und dem eigentlichen Maßnahmeneffekt. Der Lock-In-Effekt besteht darin, dass die Teilnehmer während der Maßnahme im Regelfall eine herabgesetzte Stellensuchaktivität an den Tag legen. Dies kann durchaus im Sinne der Teilnahme sein. Allerdings handelt es sich bei dem hier betrachteten Instrument nicht um eine Einzelmaßnahme sondern um ein Maßnahmenbündel, bei dem auch die Vermittlung in Beschäftigung ein Ziel sein kann bzw. ist. Bei reinen Vermittlungsaktivitäten ist kein Lock-In-Effekt zu erwarten. Da im Rahmen des Maßnahmenbündels aber auch Qualifizierungsmaßnahmen etc. durchgeführt werden, ist zunächst unklar, ob und in welchem Ausmaß ein Lock-In-Effekt auftritt und wie dieser gegebenenfalls zu bewerten ist.

Die Befragung der Teilnehmer wurde im März 2006 für Transfer-Kug sowie im Mai 2006 für Struktur-Kug und jeweils anschließend für die Nichtteilnehmer durchgeführt. Dies bedeutet, dass sich die Erwerbshistorie für das Sample vor der Reform bis zu 29 Monate nach Eintritt in die Maßnahme und für das Sample nach der Reform bis zu 15 Monate nach Eintritt beobachten lässt. Dies gewährleistet, dass für alle betrachteten Teilnehmer aufgrund der gesetzlichen Höchstdauer des Bezugs von 24 Monaten bei Struktur-Kug und 12 Monaten bei Transfer-Kug nach der Reform mindestens 3 Monate nach Maßnahmenaustritt beobachtbar sind. Allerdings wird hier auch die Grenze der vorgestellten Analyse deutlich. Es ist aufgrund der zum Januar 2004 umgesetzten Reform derzeit noch nicht möglich, mittel- oder langfristige Effekte der Instrumente zu ermitteln. Ebenso ist es derzeit noch nicht möglich, die Nachhaltigkeit der entstehenden Beschäftigungsverhältnisse zu betrachten. Die nachfolgende Analyse beschränkt sich daher auf die Betrachtung einfacher Querschnittswahrscheinlichkeiten.

Beschäftigungswahrscheinlichkeiten

Da es sich um eine von der BA geförderte Beschäftigung handelt, wird bei den folgenden Berechnungen die Zeit des Bezugs von Struktur-Kug bzw. Transfer-Kug nicht als Erfolg gezählt. Eine Beschäftigung wird ebenfalls nicht als Erfolg gezählt, wenn die interviewte Person zeitgleich arbeitslos gemeldet ist oder es sich bei der Beschäftigung um eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, eine Arbeitsgelegenheit

oder um ein Arbeitsverhältnis in einer Personal-Service-Agentur (PSA) handelt. Es werden zwei Definitionen von Beschäftigung als Erfolg gewertet: Die erste schließt neben selbständiger Arbeit nur abhängige Beschäftigungsverhältnisse mit einer vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden ein (Untersuchungsvariante 1), während eine alternative Definition auch Beschäftigungsverhältnisse mit nicht vereinbarter Arbeitszeit als Erfolg wertet (Untersuchungsvariante 2). Die Ergebnisse unterscheiden sich nicht in Abhängigkeit der Erfolgsdefinition, weshalb die folgenden Ausführungen für beide Alternativen Gültigkeit haben.

Die Kontrollpersonen werden ab dem Eintritt in die Arbeitssuche verfolgt und sind zu diesem Zeitpunkt per Definition beschäftigt. Daher beträgt zu Beginn des Betrachtungszeitraums die Differenz der Beschäftigungswahrscheinlichkeiten zwischen Kontrollgruppe und Teilnehmern nahezu 100%. Dies führt, zumindest zu Beginn der Beobachtungsperiode, zu einer Überschätzung des Lock-In-Effekts. Wir zählen daher in einer alternativen Berechnung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit das gekündigte Beschäftigungsverhältnis der Kontrollpersonen nicht als Erfolg (Untersuchungsvariante 3).

Die Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit aller Teilnehmer sind in Übersicht L-1 in Anhang L dargestellt. Über den gesamten Betrachtungszeitraum ist kein signifikant positiver Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit zu beobachten.⁶⁶ Allerdings verschwindet der zunächst festzustellende stark negative Effekt im Zeitverlauf. Ab dem 13. Monat ist der Effekt nicht mehr signifikant verschieden von null. Der Punktschätzer steigt gegen Ende der Beobachtungsperiode an, ist aber nicht signifikant positiv. Auch für das Vorgängerinstrument Struktur-Kug kann, unabhängig von der Definition, über den gesamten Beobachtungszeitraum kein positiver Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit festgestellt werden. Im Gegenteil, die Effekte sind teilweise auch nach Ablauf der Höchstförderungsdauer negativ, wenn auch nur schwach signifikant. So weist beispielsweise der Punktschätzer 24 Monate nach Eintritt in das Struktur-Kug einen signifikant negativen Effekt von 6 Prozentpunkten auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit aus.

Die alternative Darstellung, bei der das bereits gekündigte, aber noch bestehende, Beschäftigungsverhältnis der Kontrollgruppe nicht als Erfolg gezählt wird, zeigt, dass im Hinblick auf neu entstehende Beschäftigungsverhältnisse weder ein positiver noch ein negativer Effekt konstatiert werden kann. Der in der ersten Darstellung aufscheinende negative Lock-In-Effekt verschwindet aber in dieser alternativen Darstellung. Auch für die Phase vor der Reform verschwindet der negative Lock-In-

66 Dieses Ergebnis deckt sich mit den Einschätzungen der in der Implementationsanalyse (siehe Abschnitt 9.3.4) befragten sechs Leistungsempfängern, die – auf der Grundlage ihrer Erfahrungen während der Transferphase – zu keinem positiven Fazit gelangen konnten.

Effekt. Allerdings ist auch in dieser alternativen Darstellung ein signifikant negativer Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach 24 Monaten zu beobachten. Innerhalb der ersten 36 Monate liegt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer zu jedem Zeitpunkt unter der der Kontrollgruppe, wenn auch dieser Unterschied nur zu wenigen Zeitpunkten signifikant ist. Diese Beobachtung deutet darauf hin, dass die Teilnahme vor der Reform die Beschäftigungschancen eher verringert hat und dieser negative Effekt im Zuge der Reform verschwunden ist.

Betrachtet man die Effekte der Teilnahme auf die Teilnehmer getrennt für Männer und Frauen, so ergeben sich im Vergleich zu den allgemeinen Effekten keine wesentlichen Abweichungen, auch hier sind für Transfer-Kug keine positiven Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit festzustellen (siehe Übersichten L-2 und L-3). Allerdings deuten die im Allgemeinen höheren Punktschätzer für Frauen auf einen möglichen geschlechtsspezifischen Unterschied zugunsten der Frauen hin. Für einen statistisch aussagekräftigeren Vergleich der Effekte ist die hier betrachtete Fallzahl zu gering. Aufgrund dieser Fallzahlbeschränkung wird auf die weitere Untersuchung von Effektheterogenität verzichtet.

Trotz des Ausschlusses der vorherigen Beschäftigung in einer Transfergesellschaft verzeichnen wir in der Kontrollgruppe einen, wenn auch sehr geringen, Anteil an im Laufe der Beobachtungsperiode in Kurzarbeitergeld eintretende Personen. Dies sind im Fall von Transfer-Kug 3,7% und im Fall von Struktur-Kug 1,8% der Nichtteilnehmer. Die hier präsentierten Ergebnisse sind daher weitgehend robust bezüglich des Ausschlusses dieser Kontrollgruppenmitglieder und der entsprechenden gematchten Teilnehmer von der Analyse. Für die Effekte auf alle Teilnehmer ist dies exemplarisch in Übersicht L-4 in Anhang L dargestellt. Allerdings wird bei der Untersuchungsvariante 3 der Effekt für die Monate 23 und 24 signifikant positiv. Dieser Befund ist aber mit Vorsicht zu interpretieren, da hier die gekündigte Beschäftigung der Kontrollpersonen im alten Unternehmen nicht als Erfolg gezählt wird, es sich also lediglich um neu Beschäftigungsverhältnisse handelt. Die Weiterbeschäftigung im alten Unternehmen ist aber durchaus ein Erfolg und kann dauerhaft sein, wenn die Kündigung nicht wirksam wurde weil das Unternehmen bspw. eine Krise überwunden hat. Hinzu kommt, dass für Teilnehmer die Wiederbeschäftigung im alten Unternehmen hier als Erfolg gezählt wird, eine Situation, die mit der der ausgeschlossenen Nichtteilnehmer vergleichbar ist. Trotz dieser Einschränkungen wird an dieser Stelle aber deutlich, dass für statistisch belastbare Aussagen die Datenlage für dieses Instrument verbessert und somit die für Wirkungsanalysen zur Verfügung stehende Beobachtungszahl erhöht werden sollte. In Bezug auf die im Folgenden präsentierten Effekte auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit hat die alternative Definition der Kontrollgruppe mit Ausschluss späterer Teilnehmer keinen qualitativen Einfluss und wird daher nicht berichtet.

Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit im Zeitverlauf ab dem Eintritt in den Kug-Bezug bzw. in die Arbeitssuche ist in den Übersichten L-5 und L-6 von Anhang L dargestellt.

Die Zeit während des Kug-Bezugs wird in der Analyse als Arbeitslosigkeit gezählt. Für die Arbeitslosigkeit wurden zwei alternative Definitionen gewählt. In der ersten wird die Beschäftigung in ABM, PSA oder Arbeitsgelegenheiten nicht als Arbeitslosigkeit gezählt, wenn die Person nicht gleichzeitig arbeitslos gemeldet oder arbeitssuchend ist (Untersuchungsvariante 4). In der zweiten Definition wird diese Form der geförderten Beschäftigung ebenfalls als Arbeitslosigkeit gewertet, auch wenn keine registrierte Arbeitslosigkeit vorliegt (Untersuchungsvariante 5). Die Ergebnisse variieren nur marginal in Abhängigkeit von der Definition der Arbeitslosigkeit, weshalb sich die folgenden Ausführungen lediglich auf die zweite Definition beziehen.

Unabhängig von der verwendeten Definition der Arbeitslosigkeit kann zu keinem Zeitpunkt eine signifikant geringere Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit der Teilnehmer an Transfer-Kug oder Struktur-Kug im Vergleich mit den Nichtteilnehmern festgestellt werden. Allerdings scheint sich die Reform auch in Bezug auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit positiv ausgewirkt zu haben. Während die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit von Beziehern von Struktur-Kug auch nach der maximalen Förderdauer teilweise signifikant höher war als die der Nichtbezieher, bspw. um 9 Prozentpunkte nach 25 Monaten, ist diese Wahrscheinlichkeit für Transfer-Kug-Bezieher nach Ablauf der Förderhöchst-dauer zu keinem Zeitpunkt signifikant von Null verschieden. Wie bei der Beschäftigungswahrscheinlichkeit ändert sich dieses Bild bei einer getrennten Betrachtung für Männer und Frauen nicht: Für beide Gruppen stellt sich zu keinem Zeitpunkt eine signifikante Reduktion der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit ein.

Die Teilnahme an Transferkurzarbeitergeld ist in Bezug auf die beiden hier betrachteten Erfolgskriterien nicht effektiv. Das Ziel der Verbesserung der Beschäftigungssituation bzw. der Vermeidung von Arbeitslosigkeit wird nicht erfüllt, jedenfalls nicht im Vergleich zur Standardbetreuung durch die BA. Allerdings wird die Arbeitsmarktintegration durch die Teilnahme auch nicht negativ beeinflusst. Insofern kann die Reform als Erfolg angesehen werden, da die Massnahmenteilnahme vor der Reform negative Folgen für die (kurzfristige) Integration in den Arbeitsmarkt aufwies.

An dieser Stelle muss festgehalten werden, dass aufgrund des zeitlich begrenzten Beobachtungsfensters keine langfristigen Effekte betrachtet werden können. Hierfür wie für eine detailliertere Betrachtung der Effekte auf Subgruppen (Effekthetero-

genität) und eine geringere statistische Unsicherheit bezüglich der Ergebnisse wäre es erforderlich, die Datenlage für dieses Instrument grundlegend zu verbessern.

Effizienzanalyse

Eine Effizienzanalyse verfolgt das Ziel, die Erträge und Kosten von bestimmten Maßnahmen gegenüberzustellen. Eine belastbare Analyse der Effizienz einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme erfordert aufgrund der in der Regel zunächst stark negativen Lock-In-Effekte eine ausreichend lange Beobachtungsperiode nach Maßnahmenaustritt. Diese Voraussetzung ist im Zusammenhang mit den hier betrachteten Instrumenten nicht gegeben, da die Reform zum Januar 2004 umgesetzt und die Maßnahmen eine Laufzeit von bis zu 12 Monaten nach und bis zu 24 Monaten vor der Reform aufweisen. Es können also lediglich kurzfristige Effekte der Instrumente ermittelt werden.

Die Erkenntnisse aus der oben dargestellten Effektivitätsanalyse legen nahe, dass mit der Teilnahme an den hier betrachteten Instrumenten keinerlei positive Effekte auf die Beschäftigungs- oder Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit einhergehen. Dementsprechend wird eine Gegenüberstellung von Erträgen und Kosten, das Kernstück der Effizienzanalyse, obsolet. Durch die Beschäftigung in einer beE oder Transfergesellschaft ergeben sich für die Bundesagentur keine direkten Einsparungen, da sich ihr Finanzierungsanteil am Kurzarbeitergeld ungefähr auf dem Niveau des Arbeitslosengelds bewegt. Positiv könnte sich allerdings der wegfallende Betreuungs- und Maßnahmenaufwand für die Zeit des KUG auswirken. Diesem möglichen Effekt wirkt aber entgegen, dass die Teilnehmer in der Regel aufgrund der Kündigungsfristen nicht sofort Unterstützungszahlungen der Arbeitsagentur bezogen hätten und dass die Anspruchsdauer auf Unterstützungszahlungen bei Arbeitslosigkeit durch die Teilnahme am Kug unberührt bleibt.

10.3 Die Wirkung von Transfermaßnahmen

10.3.1 Datengrundlage

Zu den Teilnehmern an Transfermaßnahmen bzw. an Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen liegen wie für die Teilnehmer an Transferkurzarbeitergeld keine zentralen Verwaltungsdaten auf Individualbasis vor. Allerdings verfügen die jeweiligen Arbeitsagenturen bzw. Regionaldirektionen über entsprechende Teilnehmerlisten.

Die Reform wurde zu Beginn des Jahres 2004 umgesetzt. Die aus administrativen Daten zur Verfügung stehende Beobachtungsdauer in Bezug auf das Evaluationskriterium „sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ beträgt demnach maximal ein

Jahr für Teilnehmer an Transfermaßnahmen. Hinzu kommt, dass sich an eine Teilnahme an Transfermaßnahmen eine Teilnahme an Transferkurzarbeitergeld anschließen kann, eine Maßnahme mit einer maximalen Dauer von bis zu 12 Monaten. Eine aussagekräftige Evaluation muss daher auf Daten basieren, die einen längeren Beobachtungszeitraum als 12 Monate umfassen. Da dies auf der Grundlage von Verwaltungsdaten der BA bislang nicht möglich ist, wird auch für die Evaluation von Transfermaßnahmen und Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen auf Befragungsdaten zurückgegriffen. Wie für die Analyse des Transfer-Kug wird auch hier auf Verwaltungsdaten zurückgegriffen, um die für das Matching notwendigen Informationen zu generieren.

Teilnehmer

Für die Erstellung einer Teilnehmerdatei wurden in einem ersten Schritt die dezentral in den Agenturen vorhandenen Informationen abgefragt. Zu diesem Zweck wurde auf Informationen aus der Agenturbefragung zurückgegriffen, die von infas durchgeführt wurde. Im Rahmen dieser Befragung wurden alle Agenturleitungen danach gefragt, ob sie Transfermaßnahmen bzw. Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen durchgeführt haben. Die Agenturen, die beiden Frage bejaht hatten, sowie Agenturen, mit denen infas im Rahmen der Implementationsanalyse bereits in Kontakt stand und die Transfermaßnahmen durchgeführt hatten, wurden erneut kontaktiert und um Übermittlung der Teilnehmerinformationen gebeten.

Die dezentrale Abfrage der Daten sowie die damit verbundene Datenaufbereitung bzw. -bereitstellung in den Agenturen und deren Zusammenführung im IZA stellte sich als sehr arbeits- und zeitaufwendig heraus. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass die Datenhaltung vor Ort in den Agenturen uneinheitlich und nicht für die Datenweitergabe und anschließende –verarbeitung konzipiert ist. Teilweise liegen lediglich handschriftlich ausgefüllte Listen mit Teilnehmern vor.

Die resultierende Datei enthält 6.204 Teilnehmer an Transfermaßnahmen im Jahr 2004 aus 26 unterschiedlichen Agenturen.⁶⁷ Zu diesen Teilnehmern wurden passende Personen in der IEB der Bundesagentur für Arbeit gesucht, um Informationen zur Erwerbsbiographie zu erhalten. Für alle Teilnehmer liegen Name und Vorname sowie die zuständige Arbeitsagentur vor. Für einen Teil der Teilnehmer sind zusätzliche Informationen verfügbar. Das Ausmaß der zusätzlich vorhandenen Informationen, wie etwa die Kundennummer als eindeutiger Identifikator, variiert sowohl mit den Agenturbezirken als auch innerhalb der Agenturbezirke. Um mögliche Selektionsverzerrungen bei der Teilnehmerge Auswahl zu vermeiden, wurden lediglich die für

67 Es wurden 31 Agenturen kontaktiert. In 28 dieser Agenturen wurden tatsächlich Transfermaßnahmen im Jahr 2004 durchgeführt und in 26 war es möglich, innerhalb eines für dieses Projekt akzeptablen Zeitrahmens die für die Analyse notwendigen Daten bereitzustellen.

alle Teilnehmer vorhandenen Informationen genutzt. Als weiteres Merkmal wurde zusätzlich das Alter verwandt, da die Verfügbarkeit nur zwischen den Agenturen variiert. Innerhalb der Agenturen war die Verfügbarkeit dieses Merkmals nicht von der späteren Arbeitsmarktentwicklung abhängig, sondern für alle Teilnehmer einheitlich. Eine Selektionsverzerrung könnte beispielsweise durch die zusätzliche Verwendung der Kundennummer entstehen, wenn das Vorhandensein einer Kundennummer mit einer hohen Wahrscheinlichkeit einhergeht, im Anschluss an die Teilnahme arbeitslos geworden zu sein. Das Vorhandensein einer Kundennummer führt zu einer eindeutigen Zuordnung von Teilnehmern mit Fällen in den Verwaltungsdaten, ohne Kundennummer kann nur ein bestimmter Anteil eindeutig zugeordnet werden. Dies hätte also zur Folge, dass Personen in der Teilnehmerstichprobe (eindeutig zuordenbare Fälle) häufiger als in der Grundgesamtheit von anschließender Arbeitslosigkeit betroffen sind. Es käme demnach zu einer Verzerrung des geschätzten Effekts der Teilnahme auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit nach oben. Aus diesem Grund erfolgte eine Beschränkung auf die nicht mit den Teilnehmern variierenden Informationen.

75% der Teilnehmer konnten anschließend eindeutig zu Fällen aus den Verwaltungsdaten der BA zugeordnet werden. Die resultierende Datei umfasst 4.652 Fälle, aus denen eine Stichprobe von 2100 Fällen gezogen wurden, d.h. 525 Teilnehmer pro Quartal des Jahres 2004.⁶⁸

Für die Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen wurde analog verfahren. Allerdings war die Durchführung und entsprechend die Datenhaltung vor der Reform auf Ebene der Regionaldirektionen organisiert. Aufgrund von Fallzahlproblemen wurde hier der Zeitraum der Maßnahmeneintritte auf zwei Jahre, 2002 und 2003, ausgedehnt. Aus neun Regionaldirektionen wurden Daten angefordert, wobei einer Regionaldirektion die Lieferung in der notwendigen Zeit nicht möglich war. Im IAB wurden den Teilnehmern anschließend Fälle aus den Verwaltungsdaten zugeordnet. Die aus diesem Vorgehen resultierende Datei umfasst 2.641 Personen, die sich auf acht Quartale verteilen. Auf die Ziehung einer Stichprobe aus dieser Personengruppe wurde aufgrund der geringen Fallzahl verzichtet.

Ein Matching auf Teilnehmerebene, wie beim Kurzarbeitergeld vorgenommen, konnte im Falle der Transfermaßnahmen aufgrund der relativ geringen Fallzahlen für die Vorreform-Phase nicht realisiert werden. Es werden stattdessen die Effekte der Teilnahme auf die Teilnehmer für die Vor- und für die Nachreformphase unabhängig voneinander ermittelt.

68 Die Teilnehmerstichprobe ist proportional geschichtet bezüglich ihrer ursprünglichen regionalen Verteilung in der vom IZA erstellten Datei.

Nichtteilnehmer

Als Nichtteilnehmer werden wie beim Kurzarbeitergeld Personen ausgewählt, die sich in dem gleichen Quartal, in dem die Teilnehmer in die Maßnahme eingetreten sind, *arbeitssuchend* gemeldet haben. Parallel zu dieser Arbeitssuche liegt eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor und die Person ist nicht Leistungsempfänger oder Teilnehmer an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Hinzu kommt, dass das Arbeitsverhältnis vom Arbeitgeber gekündigt ist.⁶⁹ Die Grundgesamtheit dieser Gruppe umfasst für 2002 971.095, für 2003 1.324.545 und für 2004 1.061.188 Personen.

10.3.2 Matching

Der oben skizzierte Untersuchungsaufbau beinhaltet zwei Matching-Prozesse. Sowohl zu den Teilnehmern vor der Reform als auch zu den Teilnehmern nach der Reform wurden Personen gematcht, die zur gleichen Zeit in die Arbeitssuche eingetreten sind.

Für das Matching wurden Propensity-Scores geschätzt und anschließend auf Grundlage der entsprechenden Scores Teilnehmer und Nichtteilnehmer innerhalb exakter Zellen einander zugeordnet. Ein exaktes Matching wurde in Bezug auf die Merkmale Geschlecht und Quartal vorgenommen (siehe Anhang D zu Einzelheiten der verwandten Methode).

In die Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit gehen die gleichen erklärenden Variablen wie bei dem oben dargestellten Matching für TKUG und SKUG ein. Zur Beurteilung der Güte des Matching wird wiederum der standardisierte Bias herangezogen. Der mittlere standardisierte Bias beläuft sich auf 4,42 für die Transfermaßnahmen und auf 4,46 bei den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen. Gemessen an diesem Gesamtindikator kann das Matching als zufrieden stellend eingeschätzt werden, allerdings fällt auf, dass nach dem Matching einige Variablen noch signifikante Unterschiede in ihren Verteilungen aufweisen und nur unzureichend einander angeglichen sind (siehe Übersichten D-44 und D-45 in Anhang D). Wie bereits in Abschnitt 10.2.2 erwähnt, birgt die Verwendung von Interviewdaten im Zusammenhang der quantitativen Wirkungsanalyse das Risiko, dass die Erreichung einer ausreichenden Qualität des Matchings nicht immer sichergestellt ist. Die aufwendige Generierung des zugrunde liegenden Datensatz sowie die zeitlichen Restriktionen innerhalb des Projektes führten dazu, dass nicht in einem ersten Schritt

69 Die Begründung der Eignung dieser Personengruppe als Vergleichsgruppe für Teilnehmer an Transfermaßnahmen folgt der entsprechenden Logik der Vergleichsgruppe zu Teilnehmern an Transfer-Kug. Vgl. Abschnitt 10.2.1

die Teilnehmer interviewt und dann in einem zweiten Schritt die Nichtteilnehmer zu realisierten Teilnehmern gematcht werden konnten (wie im Falle des Transferkurzarbeitergelds), sondern Teilnehmer und Nichtteilnehmer zuvor zueinander gematcht wurden. Für die Sozialplanmaßnahmen wurden 373 interviewte Paare realisiert, für die Transfermaßnahmen 377. Die interviewten Paare von Teilnehmern und Nichtteilnehmern stellen somit eine Subgruppe der Ausgangsstichprobe dar, was sich auf die Qualität des Matchings auswirkt. Trotz dieser Einschränkungen ist nicht davon auszugehen, dass die im folgenden präsentierten Ergebnissen erheblichen Verzerrungen unterliegen. Allerdings bleibt auch an dieser Stelle festzuhalten, dass für weitere Evaluationsstudien des hier analysierten Instruments eine besser Datenbasis vonnöten ist.

10.3.3 Teilnehmer-Strukturen und Programminhalte

Die für die Analyse interviewten Teilnehmer⁷⁰ an Transfermaßnahmen sind im Durchschnitt 43 Jahre alt, mehrheitlich männlich und gehören vor allem Regionen der Strategietypen 2 und 3 an. Sie verfügen überwiegend (63%) über einen Haupt- bzw. Realschulabschluss mit anschließender, abgeschlossener Berufsausbildung. Nur eine Minderheit der Teilnehmer hat einen tertiären Bildungsabschluss an einer Hochschule (6%) oder Fachhochschule (4%) erworben. Die große Mehrheit (90%) der Teilnehmer besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit.

Betrachtet man die Vorgeschichte der Teilnehmer vor dem Maßnahmeeintritt, dann ergibt sich ein Bild stabiler Erwerbsverläufe. In jedem der 10 möglichen Beobachtungsjahre vor dem Maßnahmebeginn waren die Teilnehmer im Durchschnitt nur zu einem geringen Teil arbeitslos. Der Anteil der Tage in Arbeitslosigkeit ist in den 4 Jahren unmittelbar vor Maßnahmeeintritt besonders gering (1% oder weniger), während umgekehrt der Anteil der Tage in ungeförderter Beschäftigung besonders hoch ist (jeweils mehr als 95%). Dabei arbeitet etwa die Hälfte der Teilnehmer unmittelbar vor Beginn der Maßnahme in Betrieben mittlerer Größe mit mehr als 100 und weniger als 500 Mitarbeitern. Weitere 20% der Teilnehmer arbeiteten vor dem Maßnahmeeintritt in Großbetrieben mit 500 bis 1.000 Mitarbeitern. Die Mehrheit der Teilnehmer (58%) gehörte zum Zeitpunkt der Kündigung des der Maßnahme vorausgehenden Beschäftigungsverhältnisses einem Betrieb des verarbeitenden Gewerbes an.

Die Verteilung der Merkmale unter den Teilnehmern an Sozialplanmaßnahmen gleicht weitgehend derjenigen der Transfermaßnahmen-Teilnehmer. Auch sie weisen stabile Erwerbsverläufe auf, sind mehrheitlich männlich, besitzen überwiegend die

70 Übersicht L-15 in Anhang L enthält eine ausführliche tabellarische Darstellung der sozi-ökonomischen Merkmale der Teilnehmergruppe an Transfermaßnahmen.

deutsche Staatsbürgerschaft und sind im Durchschnitt 42 Jahre alt. Auch in dieser Gruppe dominiert die Kombination eines Haupt- bzw. Realschulabschluss mit anschließender, abgeschlossener Berufsausbildung. Für Details siehe Übersicht L-16 in Anhang L.

Welche Motive hinter der Teilnahme an Transfermaßnahmen bzw. Sozialplanmaßnahmen standen, welche Aktivitäten während der Maßnahme stattfanden und in welchem Maß sich ein Übergang in Transfer- bzw. Strukturkurzarbeitergeld anschloss wurde mit Hilfe einer von ifas durchgeführten Befragung von Teilnehmern an Transfer- und Sozialplanmaßnahmen ermittelt (siehe Übersicht L-17 in Anhang L).

Das am häufigsten (83%) genannte Motiv für die Teilnahme an einer Sozialplanmaßnahme ist die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen, gefolgt von einer erhofften Unterstützung bei der Stellensuche (81%), der Hoffnung auf diese Weise eine neue Stelle zu finden (74%) bzw. Arbeitslosigkeit zu vermeiden (66%), Mehr als 60% der Teilnehmer an einer Sozialplanmaßnahmen gaben außerdem die Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung als Grund für die Maßnahmeteilnahme an. Unter den Teilnehmern an Transfermaßnahmen ist die relative Bedeutung der Motive „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen“ (76%), „Hoffnung auf eine neue Stelle“ (67%) und „Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung“ (52%) deutlich geringer, so dass die Unterstützung bei der Stellensuche (81%) als wichtigstes Motiv in den Vordergrund tritt.

Ein entsprechendes Bild ergibt sich beim Vergleich der Aktivitäten während der Maßnahmen. Während bei den Teilnehmern an einer Sozialplanmaßnahme die Schulung fachspezifischer Qualifikationen noch in 40% aller Fälle vorkam, ist der Anteil unter den Teilnehmern an einer Transfermaßnahme auf 19% geschrumpft. Dafür stehen bei Transfermaßnahmen Bewerbertraining (77%) und Profiling (72%) eindeutig im Vordergrund.⁷¹

Ein wesentlich höherer Anteil von Teilnehmern an einer Transfermaßnahme (55%) bezieht im Anschluss Transferkurzarbeitergeld als es vor der Reform dem Anteil von Übergängen aus Sozialplanmaßnahmen zum Strukturkurzarbeitergeld (17%) entsprach. Die möglichen Gründe für einen fehlenden Übergang zu TKUG bzw. SKUG sind aber unter Transfermaßnahme- bzw. Sozialplanmaßnahmeteilnehmern weitgehend ähnlich verteilt. Der bei weitem bedeutendste Grund ist das Ausbleiben eines entsprechenden Angebots.

71 Diese Angaben der befragten Teilnehmer stehen damit in Einklang mit den Antworten der Agenturen aus der Implementationsanalyse (siehe Abschnitt 10.2.4), die – falls eingebunden – offenbar Profiling- und Bewerbertrainingmaßnahmen betonten.

10.3.4 Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse

Die Wirkung des hier betrachteten Instruments wird anhand verschiedener Zustandswahrscheinlichkeiten im Zeitverlauf analysiert. Die Informationen hierzu stammen aus den Interviewdaten und liegen auf Monatsbasis vor. Die Teilnehmer werden ab dem Eintritt in die Maßnahme, also den Bezug von Transfermaßnahmen und Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen, die Nichtteilnehmer ab dem Eintritt in den Zustand „von Arbeitslosigkeit bedroht“ betrachtet. Die kausalen Effekte der Teilnahme an Transfermaßnahmen ergeben sich durch den Vergleich der Wahrscheinlichkeiten von Teilnehmern und Nichtteilnehmern in einem bestimmten Zustand, beispielsweise ungeförderter Beschäftigung, zu sein. Diese kausalen Effekte werden für verschiedene Zeitpunkte nach Eintritt in die Maßnahme ermittelt und im Zeitverlauf dargestellt.

An eine Transfermaßnahme bzw. an Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen schließt sich häufig Transfer-KuG bzw. Struktur-KuG an. Hierbei handelt es sich um eine von der BA geförderte Beschäftigung, weshalb sie in den folgenden Darstellungen im Falle der Beschäftigungswahrscheinlichkeiten nicht als Erfolg und im Falle der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten als Arbeitslosigkeit definiert wird. Aufgrund dieser Kombination mit einer anschließenden, relativ langen Maßnahme ist es wie für das oben dargestellte Transfer-KuG nicht möglich, langfristige Effekte zu ermitteln. Die Definitionen der betrachteten Zustände, Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, entsprechen denen im Zusammenhang mit Transferkurzarbeitergeld betrachteten Zuständen, siehe Kapitel 10.2.4.

Beschäftigungswahrscheinlichkeiten

Die Wirkungen der Teilnahme an Sozialplanmaßnahmen sowie an Transfermaßnahmen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit aller Teilnehmer ist in Übersicht L-7 in Anhang L dargestellt. Für die Untersuchungsvarianten 1 und 2 lassen sich weder für die Zeit vor noch für die Zeit nach der Reform positive Maßnahmeeffekte feststellen. Bei der Untersuchungsvariante 3, bei der das noch bestehende, aber bereits gekündigte Beschäftigungsverhältnis der Kontrollgruppe nicht als Erfolg gewertet wird, liegt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer sowohl für die Zeit vor als auch für die Zeit nach der Reform zunächst über der der Nichtteilnehmer. Dieser positive Effekt verschwindet aber im Zeitverlauf und kann durch das noch bestehende Beschäftigungsverhältnis der Teilnehmer im alten Unternehmen erklärt werden. Die Befunde variieren nicht mit dem Geschlecht der Teilnehmer (siehe Übersichten L-8 für Männer und L-9 für Frauen in Anhang L) und sind auch dann noch zu konstatieren, wenn Teilnehmer-Nichtteilnehmer Paare von der Analyse ausgeschlossen werden, bei denen die Nichtteilnehmer im Laufe der Zeit in KuG übergehen (Übersicht L-10 in Anhang L).

Die Reform scheint im Falle von Transfermaßnahmen lediglich zu einer früheren Anpassung der Erwerbsverläufe von Teilnehmern an diejenigen der Kontrollgruppenmitglieder geführt zu haben. Eine mögliche Erklärung hierfür ist die verkürzte Dauer des sich in einigen Fällen anschließenden Bezugs von Transfer-Kug. Hinzu kommt, dass die Vermittlung bzw. die Stellensuche sowohl als Motiv der Teilnehmer als auch als Inhalt der Maßnahmen nach der Reform an Bedeutung gewinnen und qualitative Elemente an Gewicht verlieren. Dies erklärt einen stärker ausgeprägten Lock-In-Effekt in der Phase vor der Reform.

Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten

Bei der Arbeitslosigkeit ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei der Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Sowohl vor als auch nach der Reform stellen sich die Teilnehmer unabhängig von der betrachteten Definition und vom Geschlecht nicht besser als die Kontrollgruppe und auch hier scheint die Reform die Anpassung an den Verlauf der Kontrollgruppe beschleunigt zu haben (siehe Übersichten L-11 und L-12 in Anhang L). Dieser Befund ist unabhängig von der gewählten Arbeitslosigkeitsdefinition (Untersuchungsvariante 4 oder 5).

Es finden sich keinerlei Hinweise darauf, dass die Teilnahme an Transfer- bzw. Sozialplanmaßnahmen effektiv in Bezug auf die Integration in den Arbeitsmarkt ist, das Ziel der Verbesserung der Beschäftigungssituation bzw. der Vermeidung von Arbeitslosigkeit wird nicht erfüllt. Allerdings wird die Arbeitsmarktintegration durch die Teilnahme auch bei diesem Instrument nicht negativ beeinflusst.

Effizienzanalyse

Die Ausführungen in Abschnitt 10.2.4 zu den Möglichkeiten einer Effizienzanalyse mit den vorliegenden Daten zu Transfer-Kug treffen in gleicher Weise auf die Transfermaßnahmen zu. Aufgrund der häufigen Kopplung der Transfermaßnahmen reicht auch hier die Beobachtungsperiode nach Eintritt in die Maßnahme nicht für die Beurteilung von mittel- oder langfristigen Effekten aus.

Die Erkenntnisse aus der oben dargestellten Effektivitätsanalyse legen ebenfalls wie beim Transfer-Kug nahe, dass mit der Teilnahme an den hier betrachteten Instrumenten keinerlei positive Effekte auf die Beschäftigungs- oder Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit einhergehen. Dementsprechend wird eine Gegenüberstellung von Erträgen und Kosten auch hier obsolet.

10.4 Zusammenfassung

Mit Transferleistungen wird das Ziel verfolgt, Arbeitnehmern, die von betrieblichen Umstrukturierungen betroffen sind, den Transfer in neue Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern und Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Die hier vorgestellten Ergebnisse deuten nicht darauf hin, dass dieses Ziel erreicht wird. Allerdings kann festgestellt werden, dass mit der Reform die zuvor teilweise negativen Effekte des Strukturkurzarbeitergelds verschwinden und das Nachfolgeinstrument Transferkurzarbeitergeld nicht mehr zu Nachteilen für die Teilnehmer führt. Bei den Transfermaßnahmen hingegen ist weder vor noch nach der Reform ein positiver oder negativer Effekt auf die Integration in den Arbeitsmarkt festzustellen.

Die Evaluation dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments stellt sich aus äußerst aufwendig dar, was in der unzureichenden Datengrundlage begründet ist. Für weitergehende Untersuchungen zur Wirkungsweise von Transferleistungen erscheint es daher unerlässlich, die Datenbasis zu verbessern. Eine wesentliche Voraussetzung dafür besteht seitens der BA in der systematischen und zentralen Erfassung personenbezogener Daten zur Teilnahme an Transferleistungen.

11 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Mit der Hartz-Reform wurde die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland in allen Bereichen einer grundlegenden Revision unterzogen. Nach vorbereitenden Arbeiten der Hartz-Kommission wurde eine Reihe von „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (kurz: Hartz I-IV) verabschiedet, die einen Paradigmenwechsel markieren. An die Stelle einer statischen, an Bestandsgrößen orientierten Sichtweise des Arbeitsmarkts ist eine dynamische, an Stromgrößen orientierte Auffassung getreten: die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit soll durch Verkürzung der individuellen Verweildauer in Arbeitslosigkeit gesenkt werden. Entsprechend zielen die Reformen darauf ab, Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt zu beschleunigen statt Arbeitslose über aktive Maßnahmen oder Gewährung von Sozialtransfers aus dem ersten Arbeitsmarkt herauszunehmen.

Der Inhalt des vorliegenden Berichts besteht in der empirischen Evaluation der Reformwirkungen im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) sowie von so genannten Transferleistungen. Unter Transferleistungen sind das so genannte Transfer-Kurzarbeitergeld (Transfer-Kug) und dessen Vorläufer – das so genannte Struktur-Kurzarbeitergeld (Struktur-Kug) – sowie die so genannten Transfermaßnahmen und deren Vorläufer – die so genannten Sozialplanmaßnahmen – zu verstehen. FbW und Transferleistungen weisen insofern eine Verwandtschaft auf als Transferleistungen der Intention nach ein starkes Qualifizierungsmoment enthalten, das durch die Reform erheblich gestärkt werden sollte. Die Reform im Bereich FbW trat ab 2003 in zwei Stufen in Kraft, die Regelungen für Transferleistungen änderten sich ab dem Jahr 2004.

11.1 Die Reform im Bereich der Förderung beruflicher Weiterbildung

Die wesentlichen Elemente der Reform: Qualitätssteigerung durch Wettbewerb der Anbieter und Eigenverantwortung der Teilnehmer

Das Ziel der Neuausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung liegt in einer verbesserten Integration zu fördernder Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieses Ziel soll durch breite Qualitätssteigerungen bei Weiterbildungsmaßnahmen und deren Rahmenbedingungen erreicht werden. Zu diesem Zweck wurde unter anderem der *Bildungsgutschein* als neues Instrument zur Steuerung des Zugangs in geförderte Maßnahmen eingeführt. Der Gesetzgeber strebt mit der Neuausrichtung eine engere Verzahnung von Weiterbildung und Vermittlung an. Dies schließt die Förderung von mehr Eigenverantwortung potentieller Maßnahmenteilnehmender durch Wahlfreiheit unter den Weiterbildungseinrichtungen ein, ferner ein

verstärktes *Qualitätsmanagement* durch Zertifizierung der Weiterbildungseinrichtungen und -maßnahmen sowie eine bessere Qualitätskontrolle durch Wettbewerb unter den Weiterbildungseinrichtungen. Die gesetzlichen Grundlagen der Förderung beruflicher Weiterbildung haben damit vielfache Änderungen erfahren.

Widersprüchliche Befunde zu den Wirkungen von FbW in der Literatur

Die bisher vorliegenden Evaluationsstudien zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung führen weder für Ost- noch für Westdeutschland zu einem eindeutigen Ergebnis. In Abhängigkeit von der Methode, dem betrachteten Zeitraum und dem zu Grunde liegenden Datensatz zeigen sich negative, nicht signifikante und positive Effekte. Bei den Analysen, in denen positive Effekte zu Tage treten, handelt es sich vor allem um langfristige Effekte.

Eine Besonderheit der vorliegenden Studie besteht darin, dass erstmals eine differenzierte Unterscheidung zwischen verschiedenen Maßnahmentypen vorgenommen wird. Zu diesem Zweck wurden 6 Programmtypen (PT) aus den einzelnen FbW-Maßnahmentypen gebildet. Der erste Programmtyp enthält berufsbezogene und berufsübergreifende Weiterbildungen, PT 2 umfasst berufspraktische Weiterbildungen, PT 3 Übungseinrichtungen, PT 4 sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss, PT 5 Einzelmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf und PT 6 Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Darüber hinaus erlauben die verwendeten Daten eine nach Regionaltypen differenzierte Analyse.

Starker Rückgang von FbW nach der Reform geht mit Verschiebungen der Maßnahmen- und der Teilnehmerstruktur einher

Im Zuge der Reform mit Wirkung ab dem Jahr 2003 hat sich ein starker Rückgang von FbW-Maßnahmen entwickelt. Ursächlich dafür sind die mit der FbW-Reform eingeführten Regelungen, die zu einer Veränderung der Zugangsbestimmungen auf der Nachfrageseite und zu einem vermehrten Wettbewerb unter den Anbietern geführt haben.

Dabei hat es merkliche Strukturverschiebungen innerhalb der Teilnehmerbestände mit Blick auf die einzelnen Maßnahmearten gegeben. Bei Maßnahmen mit Ausbildungsabschluss kam es zu einer starken anteiligen Reduzierung vor allem bei den Gruppenmaßnahmen (PT 6); die Einzelmaßnahmen (PT 5) wurden dagegen ihrem Umfang nach – gemessen an der Gesamtteilnehmerzahl – weitgehend beibehalten. Ins Gewicht fällt auch die so genannte berufsbezogene bzw. berufsübergreifende Weiterbildung (PT 1), bei der die Teilnehmerzahlen relativ gesehen noch stärker zurückgingen als bei PT 6.

Die Veränderung der Maßnahmenstruktur hat auch dazu geführt, dass in Ostdeutschland der Abbau von FbW weit überdurchschnittlich ausfiel, weil hier vor der Reform Maßnahmen ohne Ausbildungsabschluss ein viel höheres Gewicht hatten als in den alten Bundesländern. Zudem kam es zu Strukturveränderungen in der Teilnehmerschaft. Besonders stark ging der Anteil der Älteren und Langzeitarbeitslosen zurück.

Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung der Reform in den Agenturen

Durch die Hartz-Reform hat sich die Förderung beruflicher Weiterbildung in zentralen Aspekten deutlich verändert. Bei der Umsetzung der Reform mussten die Agenturen zunächst vor allem Sozialisations- und Informationsprobleme lösen. Neue Anforderungen an Arbeitsvermittler machten Schulungen notwendig, die aber nicht immer ausreichend waren. Weitgehend kritisieren die Agenturen den Wegfall der Arbeitsberater.

Die Neuausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung schlägt sich deutlich in der Selbstwahrnehmung der Agenturen nieder. Im Vergleich zur Vorreformzeit haben die Vereinbarung von Integrationszielen und Effizienzgesichtspunkte eine höhere Bedeutung bei der Ausrichtung der FbW-Politik erhalten. Auch der Bedarf der Arbeitgeberkunden, die Verbindung mit den Zielen und der Ausrichtung der Arbeitsvermittlung haben mit der Reform ein höheres Gewicht erfahren. Sozialpolitische Motive sind dagegen eher in den Hintergrund getreten.

Die vormalige Maßnahmenzuweisung in FbW ist offenbar konsequent ersetzt. Die Bildungszielplanung ist heute zentrales Steuerungsinstrument im Rahmen von FbW. Planungen der Agenturen orientieren sich an Mittelverfügbarkeiten und dem kurzfristigen Bedarf regionaler Arbeitsmärkte. Als problematisch gelten jedoch die im Rahmen der Bildungszielplanungen geforderten Bedarfsprognosen. Die Agenturen gewinnen mit der Bildungszielplanung einerseits Handlungsautonomie. Durch die Einlösepraxis des Bildungsgutscheins verlieren sie aber auch Steuerungsmöglichkeiten an Kunden, die einen Bildungsgutschein erhalten haben. Vermittler sind hier mit Nachsteuerungsproblemen konfrontiert, die durch Nichtzustandekommen von Bildungsmaßnahmen aufgrund zu geringer Teilnehmerzahlen entstehen.

Soziale Selektionswirkung des Bildungsgutscheins

Das Instrument des Bildungsgutscheins erfährt in den Agenturen kontroverse Beurteilung. Dabei überwiegt eher die Kritik. Zwar gilt die neue Wahlfreiheit als Vorteil. Sie überfordert Kunden aber auch. Als zentraler Nachteil gilt aus Sicht der Agenturen die harte Kundenselektion durch den Bildungsgutschein. Seine Vergabe wird von einer Reihe mehr oder weniger objektiven Kriterien abhängig gemacht. Dazu ge-

hören eine Prognose der individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit (70 %-Regel), das Ergebnis der Eignungsfeststellung oder die bisher erzielte Eingliederungsquote der anvisierten FbW-Maßnahmenart.

Darüber hinaus treten praktische Probleme bei der Ausgabe des Bildungsgutscheins auf. Genannt werden technische Probleme mit der EDV und Probleme mit der Einlösefrist bei einer beobachtbar uneinheitlichen Praxis zwischen der Drei- und Ein-Monatsbestimmung. Ferner bestehen Unsicherheiten bei Vermittlern durch mangelnde Vorgaben zum Umgang mit der Wahlfreiheit. Die Umsetzung der 70%-Regel gilt häufig als schwierig. Man orientiert sich konkret an bekannten Eingliederungsquoten von Maßnahmen und an der Eignungsprüfung der Bildungsgutscheinbewerber. Bei Entscheidungskriterien einer Vergabe von Bildungsgutscheinen gelten die individuelle Eingliederungswahrscheinlichkeit und die neue marktorientierte Sichtweise als zentral. Das setzt „ehrliche“ Entscheidungen und „Neinsagekompetenzen“ gegenüber Kunden voraus. Diese Kompetenzen stellen zentrale Anforderungen an die Vermittlungsfachkräfte dar.

Für den geforderten Prozess der kundeneigenen Suche nach einem Träger werden den Kunden vielfältige Hilfen gewährt. Die KURS-Datenbank gilt hier als wenig hilfreich. Auch Bildungsgutscheineinlöser selbst geben an, dass die Agenturen häufig Anbieter durch Ausgabe von Listen empfehlen. Mithin unterstützen die Agenturen den Suchprozess ihrer Kunden eher, als dass sie dies nicht tun. Nur rund ein Drittel der befragten Bildungsgutscheineinlöser musste einen Anbieter ganz ohne zusätzliche Hilfe suchen.

In Folge des Bildungsgutscheins machen sowohl Agenturen als auch Bildungsträger soziale Teilungen der Zugangschancen zu FbW aus. Als Scheidelinie gilt die Vorqualifikation. Besser qualifizierte Personen kommen mit den Anforderungen des Bildungsgutscheins eher zurecht. Sie haben auch bessere Zugangschancen. Weniger qualifizierte Personen, behinderte Personen, wenig mobile Personen, Personen mit Sprachschwierigkeiten, Immigranten und häufig auch Langzeitarbeitslose sind mit den Anforderungen überlastet. Diese Gruppen haben geringere Zugangschancen zu FbW.

Wettbewerb der Bildungsträger hat Marktbereinigungsprozesse ausgelöst

Mit der FbW-Reform haben sich auch die Beziehungen zwischen Agenturen und Bildungsträgern spürbar verändert. Überkommene Kooperationen schwinden. Kommunikationsbeziehungen werden einseitiger, indem die Bedeutung des Internet als Kommunikationsmedium steigt. Auch lösen sich bestehende Netzwerke offenbar auf. Bildungsträger kritisieren diese Entwicklung. Sie weisen auf bestehende Informationsdefizite hin. Agenturen sehen Probleme durch häufig scheiternde Maßnahmen

und im Trend einer ökonomisch induzierten Verbilligung von Maßnahmen mit einhergehendem Qualitätsverlust. Indes stellen Bildungsgutscheininhaber bzw. -einlöser den Bildungsträgern ein gutes Zeugnis aus. Mit den Maßnahmen selbst zeigt man sich weitgehend zufrieden. Allerdings besteht Handlungsbedarf bei der Belegung und der Zusammensetzung der Teilnehmergruppen bei Bildungsveranstaltungen. Hierzu äußern Weiterbildungsteilnehmer am deutlichsten Kritik.

Die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung zeigt dabei deutliche Auswirkungen auf die Bildungsträgerlandschaft selbst. Aufgrund der fehlenden Nachfrage teilt sich der Markt der Träger, die im Bereich geförderter Maßnahmen nach SGB III tätig sind, in Anbieter mit geringen Veranstaltungszahlen und solchen, die FbW-Veranstaltungen in großem Umfang anbieten. Von dieser Dynamik sind im Wesentlichen die Träger in Ostdeutschland und Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit betroffen. Die betroffenen Träger verzeichnen Umsatzeinbußen, auf die sie mit Beschäftigungsabbau und Umstellung auf flexiblere Beschäftigungsverhältnisse durch Honorarverträge reagieren. Für ostdeutsche Träger sind die Gestaltungsmöglichkeiten begrenzt. Der massive Rückgang von Teilnehmerzahlen geförderter Maßnahmen erfordert neben Kosteneinsparungen auch eine Umorientierung in der geschäftspolitischen Ausrichtung. In der Folge erweitern Träger ihr Angebotsspektrum und setzen auf Bereiche allgemeiner Weiterbildung. Maßnahmen aus dem Bereich beruflicher Weiterbildung verlieren zunehmend an Bedeutung im Angebotsportfolio der Bildungsträger.

Aus der Marktbereinigung ergeben sich Gewinner und Verlierer in der Bildungsträgerlandschaft. In Gebieten mit guter Arbeitsmarktlage können Träger sich weiterhin behaupten und den Markt geförderter Maßnahmen optimal ausschöpfen. Nicht zuletzt spielt dabei auch die Größe des Trägers eine Rolle.

Arbeitsaufnahme der fachkundigen Stellen

In der Übergangsphase der Reform haben direkte Qualitätskontrollen vor Ort durch die Agenturen sichtbar abgenommen. An die Reform der Qualitätssicherung selbst werden kritische Fragen gerichtet. In den Agenturen bezweifelt man nicht selten die Unabhängigkeit der neuen fachkundigen Stellen und plädiert für eine verstärkte eigene Prüfung laufender Maßnahmen. Bildungsträger befürchten für die Zukunft vor allem steigenden Kostendruck.

Erst mit Arbeitsaufnahme der fachkundigen Stellen ist die Reform einer Qualitätssicherung öffentlich geförderter Weiterbildung abgeschlossen gewesen. Bundesweit gab es im April 2006 dreiundzwanzig akkreditierte fachkundige Stellen. Nach Auskunft der Stellen ist die Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung

(AZWV) allerdings vielen Bildungsträgern noch nicht bekannt. Auch die Arbeitsagenturen hätten Träger darüber nicht zureichend informiert.

Bei ihrer Prüfpraxis bringen die fachkundigen Stellen den Kanon der AZWV- Zertifizierungskriterien zur Anwendung. Ein Prüfungsschwerpunkt wird im Hinblick auf Qualitätsmanagement-Systeme der Träger sichtbar. Trägerangaben werden generell nicht nur nach der Schriftform, sondern auch durch Vor-Ort-Prüfungen verifiziert. Die fachkundigen Stellen gehen von einer guten Informationsqualität für ihre Zertifizierungsentscheidungen aus, die Zahl negativer Prüfbescheide an Träger ist bislang gering. Die bisherige Zertifizierungspraxis bezieht sich indes vornehmlich auf Erfahrungen mit größeren Bildungsträgern und dabei auf wenige hundert Zertifizierungsfälle.

Probleme in der Kooperation zwischen fachkundigen Stellen und Arbeitsagenturen und Notwendigkeit einer zentralen Dokumentation der Prüfergebnisse

Zwischen Agenturen und fachkundigen Stellen besteht bisher wenig Informationsaustausch. Die konkrete Kooperation ist ungeklärt, die gegenseitige Akzeptanz ist stark verbesserungsbedürftig. Eine offizielle Abstimmung zwischen den fachkundigen Stellen und der Bundesagentur für Arbeit zur Kooperation im Rahmen der AZWV (gerade auch im Nachgang von Trägerzertifizierungen) ist geboten.

Wünschenswert scheint die Einrichtung eines institutionenübergreifenden Bildungsportals für FbW. Etwa in Form einer Datenbank sollten Prüfergebnisse der fachkundigen Stellen darin zentral abrufbar dokumentiert sein. Als gemeinsame Datenbasis sollte diese Plattform auch Agenturen und Kunden zur Verfügung stehen. Regelungsbedürftig wäre, wie Meldungen über zertifizierte Träger in eine solche Datenbank hinein erfolgen können.

FbW im Rechtskreis des SGB II: Zielfindungsprozesse in den ARGE

Zum Erhebungszeitpunkt ist die Orientierungsphase der Einpassung von FbW in die neuen ARGE-Prozesse nicht abgeschlossen gewesen. Im Vergleich mit den geschäftspolitischen Leitlinien der Arbeitsagenturen fällt die Ausrichtung von FbW in den ARGE bei Integrationszielen, Effizienz Gesichtspunkten und grundsätzlichen Wirkungserwartungen bisher weniger akzentuiert aus. Auch an die lokale Infrastruktur der Bildungsträger sieht man sich in den ARGE vergleichsweise stärker gebunden als dies seit der FbW-Reform für die Agenturen der Fall ist. Auch ist eine weichere Vorgehensweise bei der Ausgabep Praxis von Bildungsgutscheinen beobachtbar. Grundsätzlich wird FbW aber auch in den ARGE an Markterfordernissen orientiert. Für FbW wird in den ARGE eine zukünftig steigende Bedeutung erwartet. Dies drückt sich auch im Zuwachs ARGE-eigener Bildungszielplanungen aus.

Umsetzungsprobleme von FbW in den ARGEen

Bei der Implementation von FbW in den ARGEen bestanden spezifische Sozialisationsprobleme vor dem Hintergrund der Zusammenführung des Personals aus Agenturen für Arbeit und Kommunen. Vergleichsweise höherer Schulungsbedarf war beim ehemals kommunalen Personal notwendig. Teilweise bestanden hier kaum Erfahrungen mit den fachlichen Anforderungen bei FbW. Kenntnisse über konkrete Maßnahmebeurteilungen, über Inhalte und Qualitätsanforderungen mussten erst ausgebildet werden.

Grundsätzlich müssen die ARGEen mit besonders förderungsbedürftigen Kunden umgehen wobei Kriterien einer Heranführung an das Arbeitsleben mit dem Regelverständnis der Marktorientierung bei FbW und Bildungsgutschein in einem Spannungsverhältnis gesehen werden. Als schwierig gilt, unter der SGBII-Klientel Kunden zu finden, die FbW-Vergabevoraussetzungen erfüllen. Hierbei ist die Eigenverantwortlichkeit von Kunden eine spezifische Hürde. Überwiegend ist man in den ARGEen der Ansicht, dass die 70%-Regel im Rechtskreis des SGB II zu hoch und schwer anwendbar ist.

Beurteilung der Maßnahmewirkung relativ zur Nicht-Teilnahme

Um den Effekt der Maßnahmenteilnahme quantitativ bestimmen zu können, wurden statistische Analysen auf Basis von Daten der BA durchgeführt, die den Erwerbsverlauf von Programmteilnehmern und vergleichbaren arbeitslosen Nichtteilnehmern beschreiben. Mit Hilfe dieser Daten lassen sich auch die Veränderungen durch die Reform messen.

Die Beurteilung der Maßnahmewirkung erfolgt dabei nicht anhand des absoluten sondern des relativen Eingliederungserfolgs. Die Höhe einer Eingliederungsquote sagt nur im Vergleich etwas über die Effektivität einer Maßnahme aus. Selbst ein 100%iger Eingliederungserfolg in Verbindung mit einer Maßnahme ist wertlos, wenn sich ohne Maßnahme der gleiche Eingliederungserfolg eingestellt hätte. Aus diesem Grund ist auch die im Rahmen des Qualitätsmanagements propagierte 70%-Regel als problematisch einzustufen.

Auch eine niedrige Eingliederungsquote kann als Erfolg gelten, wenn der Eingliederungserfolg ohne die Maßnahme noch bedeutend niedriger ausgefallen wäre. Ein Beispiel hierfür ist die Maßnahmewirkung bei älteren Arbeitslosen. Deren Beschäftigungschancen sind zwar generell merklich niedriger als die von jüngeren Arbeitslosen, aber die Maßnahmenteilnahme führt bei Älteren zu einem deutlich stärkeren positiven Effekt als bei Jüngeren. So sind beispielsweise von den unter 35jährigen Teilnehmern an einer berufspraktische Weiterbildung 3 Jahre nach Maßnahmebeginn nur 25% immer noch arbeitslos. Bei den über 50jährigen Teilnehmern liegt

dieser Anteil zum gleichen Zeitpunkt bei 55%. Daraus darf aber mitnichten der Schluss gezogen werden, dass die Maßnahme für Ältere keinen Sinn macht. Im Vergleich zu jeweils gleichaltrigen Nicht-Teilnehmern verbessert die Maßnahme bei den unter 35jährigen die Beschäftigungsaussichten nur um 5 Prozentpunkte, bei den Älteren dagegen um 10 Prozentpunkte.

Programmeffekt im Kampf gegen den Lock-In-Effekt

Der Maßnahmeneffekt setzt sich grundsätzlich aus zwei entgegensetzten Komponenten zusammen: Dem so genannten Lock-In-Effekt und dem eigentlichen Programmeffekt. Der Lock-In-Effekt besteht darin, dass die Teilnehmer während der Maßnahme im Regelfall eine herabgesetzte Stellensuchaktivität an den Tag legen, was durchaus im Sinne der Teilnahme ist. Erst im Anschluss an die Maßnahme treten die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ein, die den Verlust durch die eingeschränkte Stellensuche während der Maßnahme nicht nur ausgleichen, sondern sogar übertreffen müssen, wenn die Maßnahme insgesamt wirkungsvoll sein soll.

Beschäftigungserfolg durch FbW vor allem bei Langfrist-Maßnahmen

In dieser Hinsicht besitzen Langfrist-Maßnahmen (Maßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf) einen strukturellen Nachteil. Trotzdem sind es gerade sie, die für die Zeit vor der Reform eine klar erkennbare Verbesserung der Beschäftigungschancen vorweisen können. Im Zuge der Reform wurden viele dieser Maßnahmen zeitlich verkürzt. Soweit es sich im Rahmen des verfügbaren Beobachtungsfensters beurteilen lässt, hat dies der Wirkung solcher Maßnahmen jedoch keinen Abbruch getan.

Verbesserung der Beschäftigungschancen führt nicht in gleichem Maße zur Senkung des Arbeitslosigkeitsrisikos

Betrachtet man alternativ zur Beschäftigungswahrscheinlichkeit die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit, so ist festzustellen, dass die Beurteilung der Wirkung von FbW tendenziell schlechter ausfällt. Eine Erklärung für das Phänomen der Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit ohne entsprechende Senkung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit kann nur darin bestehen, dass die entsprechenden Maßnahmen in einem gewissen Umfang dazu führen, dass Personen, die ansonsten in die Nicht-Erwerbstätigkeit oder die Stille Reserve ausgewichen wären, durch die Maßnahme wieder in Beschäftigung gebracht werden konnten. Für die Arbeitslosenversicherung ergeben sich dadurch zwar keine unmittelbaren Einsparungen, wohl

aber indirekte Entlastungseffekte durch ein erhöhtes Beitragsaufkommen. Auf die Beurteilung des Reformeffekts hat das geschilderte Phänomen keinen Einfluss.

Negative Kosten-Nutzen-Bilanz durch Reform abgeschwächt

In der fiskalischen Kosten-Nutzen-Betrachtung weisen FbW-Maßnahmen für die Vergangenheit eher eine negative Bilanz auf. Für die Nachreformphase ist es aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums derzeit noch zu früh für eine abschließende Bewertung. Der Tendenz nach zeichnet sich jedoch eine erhebliche Verbesserung des Verhältnisses von Kosten und Erträgen ab. Dies ist auf die Verkürzung der durchschnittlichen Maßnahmendauer zurück zu führen. Lang andauernde Maßnahmen schneiden in dieser Betrachtung eher schlecht ab, weil der Lock-In-Effekt den Maßnahmeneffekt stark dominiert. Das heißt aber nicht, dass die Verkürzung einer Maßnahme allein schon die Lösung darstellt. In der empirischen Betrachtung finden sich auch relativ kurze Maßnahmen mit einer negativen Bilanz.

Bedeutung des Selektionseffekts wird überschätzt

Häufig wird vorgebracht, die Verbesserung der Wirkung der Maßnahmen nach der Reform gründe sich auf die beobachtbare Selektion der Teilnehmer. Dies trifft jedoch nur eingeschränkt zu. Mit Hilfe eines geschachtelten Matching-Verfahrens wurde eine Zerlegung des Gesamteffekts der Reform in eine Qualitäts- und eine Selektionskomponente vorgenommen. Im Ergebnis spricht vieles dafür, dass der positive Reformeffekt maßgeblich von der Verbesserung der Maßnahmequalität getrieben wird. Die vielfach geübte Kritik an der sozialen Selektion der Teilnehmer ist insofern berechtigt. Sie führt nämlich tendenziell dazu, dass Personen von der Maßnahmenteilnahme ausgeschlossen werden, obwohl die Teilnahme für sie einen positiven Effekt gehabt hätte.

Eindeutig positive Wirkungen der Reform

Trotz der teilweise berechtigten Kritik an FbW kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die Reform zu relativen Verbesserungen der Wirkung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments geführt hat. Die Maßnahmen sind insgesamt kürzer geworden, was die Wirkung des Lock-In-Effekts abgeschwächt hat und die Maßnahmen gehen mit einer stärkeren Verbesserung der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit einher als vor der Reform.

11.2 Die Reform im Bereich der Transferleistungen

Reformziel: Übergangloser Transfer aus Beschäftigung in Beschäftigung

Transferleistungen verfolgen das Ziel, Arbeitnehmern, die von betrieblichen Umstrukturierungsmaßnahmen betroffen sind, den Transfer in neue Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern und so Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Transferleistungen sind umfassendere Maßnahmen als FbW, weil sie beispielsweise auch Vermittlungsaktivitäten einschließen. Qualifizierung ist hierunter nur eine – wenn auch wichtige – Möglichkeit, den Transfer zu bewerkstelligen. Transferleistungen unterscheiden sich von den FbW auch hinsichtlich ihrer Zugangsregeln. Es sind weniger individuelle Eigenschaften für die Zuweisung entscheidend als vielmehr betriebsorganisatorische Entscheidungen.

Schwierige Datenlage

Generell ist für Transferleistungen eine schwierige Datenlage zu konstatieren. Dies gilt insbesondere für Transfermaßnahmen, für die auf aggregierter Ebene praktisch keine Informationen vorhanden sind. Daten über Teilnehmer sind lediglich dezentral bei den Agenturen und teilweise nur in Form handschriftlicher Listen vorhanden. Für weitergehende Untersuchungen zur Wirkungsweise von Transferleistungen erscheint es daher unerlässlich, die Datenbasis zu verbessern. Eine wesentliche Voraussetzung dafür besteht seitens der BA in der systematischen und zentralen Erfassung personenbezogener Daten zur Teilnahme an Transferleistungen.

Halbierung der Teilnehmerzahlen bei Transferkurzarbeitergeld

Die Reform hat offenbar zu einem starken Rückgang der Teilnehmerzahlen geführt. Gegenüber dem früheren Strukturkurzarbeitergeld hat sich die Zahl der Bezieher halbiert. Dies deutet durchaus im Sinne der Reform darauf hin, dass das Instrument als Frühverrentungsmöglichkeit an Bedeutung verloren hat.

Betriebliche Anbahnungsprozesse von Transfer: Rechtzeitige Abstimmungen zwischen den Akteuren relevant

Praktische Umsetzungsschwierigkeiten bei Transfer werden von den beteiligten Akteuren im Vorfeld einer jeweiligen Einrichtung – bei Anbahnungs- und bei Auswahlprozessen – gesehen. Besser scheint es zu funktionieren, wenn Agenturen und Transferanbieter rechtzeitig durch die betroffenen Betriebe eingeschaltet werden. Beratungen müssen fristgerecht organisiert werden können. Besonders relevant ist Planungs- und Rechtssicherheit für die Betriebsparteien, wobei Beratungsleistungen

der Agenturen eine wichtige Rolle spielen. In der Praxis treten allerdings häufig Probleme auf. Sowohl Agenturen als auch Transferanbieter sind nicht immer hinreichend früh in betriebliche Anbahnungsprozesse involviert. Dafür werden auch teils langwierige Verhandlungen zwischen den Betriebsparteien verantwortlich gemacht.

Unterschiedliche Muster bei Auswahlprozessen in Betrieben

Mit Blick auf Übergänge betroffener Beschäftigter in Transfer bestehen offenbar unterschiedliche Verfahrensweisen. Spezifische Selektionen sind dabei teilweise betriebliche Praxis. Weitgehend übereinstimmend geben die Experten aber an, dass Missbrauchsmöglichkeiten bei Transfer – im Sinne einer expliziten „Brückenbildung“ für ältere Arbeitnehmer – in Folge der Gesetzesänderung schwieriger geworden sind.

Mangelnde Einblicke in konkrete Maßnahmedurchführungen

Der mangelnde Einblick in die konkrete Umsetzung von Transfermaßnahmen (bzw. in Maßnahmen, die mit Transfer-Kug geförderter Beschäftigung verbunden sind) kann als ein Hauptproblem der Transferpolitik gesehen werden. Kritische Angaben der Leistungsbezieher sowie Befunde bei den Arbeitsagenturen weisen deutlich darauf hin. Häufig bleibt unklar, ob und welche konkreten Maßnahmen mit den betroffenen Beschäftigten durchgeführt werden. Mit wenig Einsicht in operative Prozesse, für welche die Transferanbieter eine spezifische Autonomie für sich behaupten, verbinden sich auch schmale Qualitätsprüfungen. Eine Überprüfung der Durchführung von Maßnahmen im Hinblick auf Prozesse, Methoden und Inhalte vor Ort erfolgt bei weniger als einem Drittel der fördernden Agenturen, regelmäßige Kontrollen vor Ort nur bei einem Fünftel. Berichte, die über das gesetzlich Geforderte hinaus gehen, spielen in der Qualitätssicherung kaum eine Rolle.

Kein Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration

Die quantitative Wirkungsanalyse zeigt, dass weder Transfermaßnahmen, noch Transferkurzarbeitergeldprogramme die Beschäftigungsaussichten der Teilnehmer über das hinaus verbessern, was an Vermittlungsleistungen durch die Agenturen für Arbeit ohnehin erbracht wird. Allerdings wird die Arbeitsmarktintegration durch die Teilnahme auch nicht negativ beeinflusst. Insofern kann die Reform als Erfolg angesehen werden, da Transferleistungen vor der Reform teilweise negative Folgen für die (kurzfristige) Integration in den Arbeitsmarkt aufwiesen.

Da sich die Maßnahmen bislang nicht als wirkungsvoll erwiesen haben, liegt es nahe, sie einzustellen, zumal es sich dabei um ein vergleichsweise teures Instrument handelt. Diese Schlussfolgerung steht allerdings unter dem Vorbehalt einer Kurzfrist-

betrachtung. Für eine abschließende Beurteilung wäre ein Beobachtungszeitraum von mindestens vier Jahren erforderlich. Zu beachten ist auch, dass es sich hier um eine Durchschnittsbeurteilung handelt. Es ist durchaus möglich, dass Transferleistungen im Einzelfall sehr erfolgreich sind, dies aber im Gesamtdurchschnitt untergeht. Um dies beurteilen zu können, wäre eine Untersuchung auf der Ebene konkreter Projekte erforderlich, die im vorliegenden Rahmen jedoch nicht vorgesehen war.

12 Literatur

- Balli, C., E.M. Krekel und E. Sauter (2002): Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung. Schriftenreihe des BIBB, Heft 62, Bonn.
- Beckmann, P., U. Blien, C. Brinkmann, H. Dietrich, M. Feil, S. Koch, R. Konle-Seidl, M. Promberger, H. R. und G. Stepha (2004): Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick. IAB Forschungsbericht, Nr. 6.
- Bell, S. H. and L. L. Orr (1994): Is Subsidized Employment Cost Effective for Welfare Recipients? Experimental Evidence from Seven State Demonstrations, *Journal of Human Resources*, 29 (1), pp. 42 – 61.
- Bender, S., A. Bergemann, B. Fitzenberger, M. Lechner, R. Miquel, S. Speckesser und C. Wunsch (2005): Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 289, Nürnberg.
- Bergemann, A., B. Fitzenberger, B. Schultz and S. Speckesser (2000): Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany. An assessment of Outcomes, *Konjunkturpolitik*, Beiheft 51, 195-243.
- Bergemann, A., B. Fitzenberger and S. Speckesser (2004): Evaluating the Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Difference-in-Differences, *ZEW Discussion Paper* 04-41.
- Biewen, M., B. Fitzenberger, A. Osikominu and M. Waller (2006): Employment Effects of Short to Medium Term Training Programs in Germany in the early 2000s, University of Frankfurt, mimeo.
- Bloom, H. S., L. L. Orr, S. H. Bell, G. Cave, F. Doolittle, W. Lin and Johannes M. Bos (1997): The Benefits and Costs of JTPA Title II-A Programs: Key Findings from the National Job Training Partnership Act Study, *Journal of Human Resources*, 32 (3), pp. 549 – 576.
- Cox, D.R. (1972): Regression Models and Life Tables (with Discussion), In: *Journal of the Royal Statistical Society*, B, 24, pp. 406-424.
- DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Sonderheft des IWH 7.
- Eberwein, W. und J. Tholen (1987): Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozess. Frankfurt/M.
- Fitzenberger, B., A. Osikominu and R. Völter, R. (2006): Get Training or Wait? Long-Run Employment Effects of Training Programs for the Unemployed in West Germany. *IZA Discussion Paper* 2121.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 33, 357-370.

-
- Fitzenberger, B. und H. Prey (1998): Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten von Weiterbildungsteilnehmern im ostdeutschen Transformationsprozess: Eine Methodenkritik. In: Pfeiffer, F. und W. Pohlmeier (Hrsg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd.31, Baden Baden: Nomos, S. 39-96.
- Fitzenberger, B. und H. Prey (2000): Evaluating Public Sector Sponsored Training in East Germany, Oxford Economic Papers, pp. 497-520.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. 25.7.2003
- Hagen, T. (2004): Ökonometrische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auf Basis von Regionaldaten: Grundlegende Probleme und Ergebnisse dreier Ansätze. In: Zeitschrift für Evaluation, Nr. 2. S. 241-263
- Hartz, P. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin .
- Heckman, J., R. Lalonde and J. Smith, J.(1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Ashenfelter, A.; Card, D. (Hrsg.): Handbook of Labor Economics (Elsevier), pp. 1865-2097.
- Hübler, O. (1994): Weiterbildung, Arbeitsplatzsuche und individuelle Beschäftigung. Eine ökonometrische Untersuchung für Ostdeutschland, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 114, S. 419-447.
- Hübler, O.(1997): Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 216, S. 21-44.
- Hübler, O. (1998): Betriebliche Weiterbildung und Umschulung in Ostdeutschland – Erfahrungen und Perspektiven. In: Pfeiffer, F. und W. Pohlmeier (Hrsg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd.31, Baden Baden: Nomos, S. 97-132.
- Hujer, R., K.O. Maurer and M. Wellner (1997a): Estimating the Effect of Training on Unemployment Duration in West Germany. A Discrete Hazard-Rate Model with Instrumental Variables. Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge.
- Hujer, R., K.O. Maurer und M. Wellner (1997b): Auswirkungen beruflicher Weiterbildung auf die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse. Beitrag zur Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik.
- Hujer, R., K.O. Mauer und M. Wellner (1998): Kurz- und langfristige Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen auf die Arbeitslosigkeitsdauer, in: Pfeiffer, F. und W. Pohlmeier (Hrsg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd.31, Baden Baden: Nomos, 197-222.
- Hujer, R. und M. Wellner (2000): Berufliche Weiterbildung und individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in West- und Ostdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33, S.405-419.

-
- Hujer, R., S.L. Thomsen and C. Zeiss (2004): The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany, IZA Discussion Paper No. 1117.
- Jespersen, S., J. R. Munch and L. Skipper (2004): Costs and Benefits of Danish Active Labor Market Programs, Danish Economic Council Working Paper, No. 1.
- Kaplan, E. L. und P. Meier (1958): Nonparametric Estimation from Incomplete Observations. In: Journal of the American Statistical Association, Vol. 53, pp. 457-481.
- Kleinhenz, G. (Hrsg.) (2002): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, S. 429-446.
- Klose, C. und S. Bender (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose – ein Weg zurück in Beschäftigung? Analyse einer Abgängerkohorte des Jahers 1986 aus Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung mit einer ergänzten IAG-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33, S. 421-444.
- Kluve, J. and C. M. Schmidt (2002): Can training and employment subsidies combat European employment?, Economic Policy, 35, pp. 411 – 448.
- Kraus, F., P.A. Puhani and V. Steiner (1999): Employment Effects of Publicly Financed Training Programs, The East German Experience. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 219, pp. 216-248.
- Kruppe, T. (2004): Zielgruppenerreichung bei der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. In: Halbzeitbewertung des "ESF-BA-Programm 2000-2006", BeitrAB Nr. 283, S. 151-206.
- Lechner, M. (1998): Training the East German Labour Force. Microeconomic Evaluations of Continuous Vocational Training after Unification. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Lechner, M. (1999): Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East-Germany after Unification, Journal of Business Economic Statistics, 17, pp. 74-90.
- Lechner, M. (2000): An Evaluation of Public-Sector-Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany, Journal of Human Resources, 35, pp. 347-375.
- Lechner, M., R. Miquel and C. Wunsch (2005a): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy. The Case of East Germany After Unification, IAB Discussion Paper No.14/2005.
- Lechner, M., R. Miquel and C. Wunsch (2005b): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, IAB Discussion Paper No.3/2005.
- Pannenberg, M. (1995a): Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie. Eine empirische Analyse für Deutschland. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.

-
- Pannenberg, M. (1995b): Zur Evaluation staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Das Instrument der Fortbildung und Umschulung (FuU). IWH-Diskussionspapier 38.
- Prey, H. (1997): Beschäftigungswirkungen von öffentlich geförderten Qualifizierungsmaßnahmen. Eine Paneluntersuchung für Westdeutschland. CILE Discussion Paper 73.
- Prey, H. (1999): Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- Reinowski, E., B. Schultz und J. Wiemers (2003): Evaluation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe eines iterativen Matching-Algorithmus. Eine Fallstudie über langzeitarbeitslose Maßnahmenteilnehmer in Sachsen. IWH Diskussionspapier 173.
- Reinowski, E., B. Schultz and J. Wiemers (2005): Evaluation of Further Training Programmes with an Optimal Matching Algorithm. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 141, 585-616.
- Rosenbaum, P. and D.B. Rubin (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects; in: *Biometrika*, 70, 41-55.
- Sianesi, B. (2004): An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s. In: *The Review of Economics and Statistics*, 86(1), 133-155.
- Staat, M. (1997): Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung. Baden Baden: Nomos.
- Windhoff-Héretier, A. (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt a.M.